



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi

Author: Genowefa Grabowska

Citation style: Grabowska Genowefa. (1980). Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi. Katowice : Uniwersytet Śląski



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

353
**GENOWEFA
GRABOWSKA**

**PRAWO
DYPLOMATYCZNE
W STOSUNKACH
PAŃSTW
Z ORGANIZACJAMI
MIĘDZY-
NARODOWYMI**



**PRAWO DYPLMATYCZNE
W STOSUNKACH PAŃSTW
Z ORGANIZACJAMI
MIĘDZYNARODOWYMI**

PRACE NAUKOWE
UNIwersytetu śląskiego
W KATOWICACH
NR 353

**GENOWEFA
GRABOWSKA**



**PRAWO
DYPLOMATYCZNE
W STOSUNKACH
PAŃSTW
Z ORGANIZACJAMI
MIĘDZY-
NARODOWYMI**

Uniwersytet Śląski



Katowice 1980

REDAKTOR SERII: PRAWO
MAKSYMILIAN PAZDAN

RECENZENT
JAN KOLASA

Spis treści

| | |
|--|----|
| WSTĘP | 7 |
| Rozdział I. POJĘCIA OGÓLNE I ŹRÓDŁA | 11 |
| Pojęcie prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych | 11 |
| Dyplomacja państw na forum organizacji międzynarodowych | 12 |
| Treść i zakres prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych | 14 |
| Źródła prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych | 18 |
| Umowy międzynarodowe | 18 |
| Zwyczaj międzynarodowy | 22 |
| Inne źródła | 24 |
| Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych (24), Prawo wewnętrzne państw (25), Doktryna i orzecznictwo (26) | |
| Kodyfikacja prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych | 27 |
| Rozdział II. PODMIOTY | 30 |
| Państwa | 31 |
| Kompetencje państw do podejmowania działań wobec organizacji międzynarodowych | 31 |
| Zdolność traktatowa (32), Zdolność procesowa (32), Odpowiedzialność (33), Prawo legacji (33) | |
| Organy państwa działające w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi | 34 |
| Organy wewnętrzne (36), Organy zewnętrzne (41) | |
| Organizacje międzynarodowe | 43 |
| Kompetencje organizacji do podejmowania działań wobec państw | 45 |
| Zdolność traktatowa (45), Zdolność procesowa (46), Odpowiedzialność organizacji (47), Prawo legacji (48) | |
| Organy organizacji międzynarodowych | 49 |
| Rozdział III. STAŁE MISJE PAŃSTW W ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH | 53 |
| Rozwój instytucji stałych misji | 53 |
| Okres Ligi Narodów | 53 |
| Stałe delegacje państw członkowskich (53), Stałe misje obserwatorów (55) | |
| Okres „rewolucji organizacyjnej” | 60 |
| Stałe misje państw członkowskich | 65 |
| Misje państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych | 65 |
| Uniwersalizm organizacji międzynarodowych (65), Podstawy prawne ustanawiania stałych misji (66) | |
| Organizacja Narodów Zjednoczonych (68), Organizacje wyspecjalizowane (73), Próba syntezy (75) | |
| Misje państw w organizacjach regionalnych | 76 |
| Stałe misje obserwatorów | 79 |
| Misje obserwatorów w organizacjach powszechnych | 80 |
| Misje obserwatorów w organizacjach regionalnych | 85 |
| Rozdział IV. DELEGACJE PAŃSTW W ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH | 89 |
| Delegacje państw członkowskich | 91 |

| | |
|--|------------|
| Delegacje w organach plenarnych | 92 |
| Delegacje w organach zarządzających | 95 |
| Delegacje obserwatorów państw | 98 |
| Obserwatorzy w organach plenarnych | 100 |
| Obserwatorzy w organach zarządzających | 104 |
| Delegacje państw na konferencje międzynarodowe | 108 |
| Rozdział V. USTANAWIANIE I STRUKTURA WEWNĘTRZNA MISJI I DELEGACJI | 112 |
| Utworzenie misji (delegacji) a państwo siedziby organizacji | 112 |
| Szef misji i delegacji | 115 |
| Wyznaczenie (116), Agrément (agrément) (118), Listy uwierzytelniające i pełnomocnictwa (118), Objęcie funkcji (122) | |
| Personel misji i delegacji | 122 |
| Liczebność | 123 |
| Rekrutacja | 124 |
| Korpus quasi-dyplomatyczny i społeczność dyplomatyczna | 127 |
| Zakończenie działalności misji i delegacji | 130 |
| Rozdział VI. PRAWA I OBOWIĄZKI PRZEDSTAWICIELI PAŃSTW W ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH | 135 |
| Prawa przedstawicieli państw | 137 |
| Prawo do uczestnictwa | 139 |
| Prawo do informacji | 140 |
| Prawo do zabierania głosu | 145 |
| Prawo do głosowania | 147 |
| Prawo do negocjowania umów | 149 |
| Prawo dostępu do siedziby organizacji | 152 |
| Obowiązki przedstawicieli państw | 155 |
| Obowiązki wobec państwa wysyłającego | 155 |
| Reprezentacja (156), Informacja (158) | |
| Obowiązki wobec organizacji i innych misji (delegacji) | 158 |
| Obowiązki wobec państwa siedziby | 160 |
| Rozdział VII. PRZYWILEJE PRZEDSTAWICIELI PAŃSTW | 162 |
| Podstawy prawne i zakres przywilejów | 162 |
| Przywileje przedstawicieli państw w siedzibie głównej ONZ | 166 |
| Przywileje przedstawicieli państw w organizacjach usytuowanych w Genewie | 168 |
| Przywileje przedstawicieli państw poza Nowym Jorkiem i Genewą | 169 |
| Przywileje obserwatorów | 170 |
| Charakterystyka przywilejów | 172 |
| Ułatwienia ogólne | 173 |
| Ułatwienia szczegółowe | 174 |
| Przywileje stałych misji i delegacji (174), Przywileje osobiste szefa i członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji (176), Przywileje innych osób (180) | |
| UWAGI KOŃCOWE | 183 |
| BIBLIOGRAFIA | 188 |
| Objaśnienia skrótów | 194 |
| Содержание | 195 |
| Résumé | 196 |

Prawo dyplomatyczne — jedna z najstarszych gałęzi prawa międzynarodowego publicznego — rozwijało się i doskonaliło wraz ze wzrostem i rozwojem społeczności międzynarodowej. Zmianie ulegały sposoby i formy prowadzonej przez państwo dwustronnej działalności dyplomatycznej — od poselstw doraźnych do form zorganizowanych w postaci stałych przedstawicielstw dyplomatycznych. Podstawę do dyplomatycznej działalności państw stanowiło przez długie wieki zwyczajowe prawo międzynarodowe, które po skomplikowanych zabiegach kodyfikacyjnych (Wiedeń 1815, Akwizgran 1818, Wiedeń 1961) przekształciło się w konwencję o stosunkach dyplomatycznych¹.

Wiek XX przynosi nowe instytucjonalne formy współpracy między państwami — organizacje międzynarodowe. Ich rozwój, powolny na początku naszego stulecia, osiąga niespotykane rozmiary w II połowie XX wieku. Działalność organizacji międzynarodowych obejmuje wszystkie niemal sfery współczesnych stosunków międzynarodowych. „Mało jest dzisiaj dziedzin — stwierdza K. Skubiszewski — w których by istniała współpraca państw i obowiązywało prawo regulujące tę współpracę, a jednocześnie nie byłoby organizacji albo organu koordynującego czy kierującego tą współpracą.”² Rosnące znaczenie zwłaszcza powszechnych organizacji międzynarodowych powoduje, że państwa coraz częściej dążą do nawiązania i utrzymania z nimi stałych lub tylko czasowych kontaktów. Najlepiej celowi temu służą — tworzone na wzór przedstawicielstw dyplomatycznych — reprezentacje państw wysyłane do organi-

¹ Tekst konwencji o stosunkach dyplomatycznych (Wiedeń, 18 kwietnia 1961), zob. *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław 1976, s. 177. O początkach prawa dyplomatycznego piszą m.in. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique contemporain*, Genewa 1962, s. 6—11; S. E. Nahlik: *Narodziny nowożytnej dyplomacji*, Wrocław 1971, s. 48.

² K. Skubiszewski: *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, Poznań 1965, s. 11.

zacji międzynarodowych. Obok państw członkowskich wysyłają do organizacji swych reprezentantów zwanych obserwatorami także państwa nie należące do danej organizacji. Grono państw zainteresowanych współpracą z organizacjami międzynarodowymi stale się powiększa, co powoduje także ilościowy wzrost przedstawicielstw państw przy współczesnych organizacjach.

Znaczenie i rozmiary tego jakościowo nowego w stosunkach międzynarodowych zjawiska zmusiło państwo do przeprowadzenia odpowiednich zabiegów kodyfikacyjnych także w płaszczyźnie prawnej. Stosunki państw i organizacji międzynarodowych nie znalazły jednak bezpośredniego oparcia ani w prawie organizacji międzynarodowych, ani w tradycyjnym prawie dyplomatycznym. Zaistniała konieczność uzupełnienia istniejącej luki i ujęcia nowej formy kontaktów dyplomatycznych państw z organizacjami międzynarodowymi w postać stanowionych lub zwyczajowych norm prawnych. Zbadaniem całokształtu stosunków łączących państwa i organizacje międzynarodowe zajmowała się w latach 1958—1971 Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ. Początkowo prace Komisji skupiały się wokół dwóch zasadniczych kwestii: 1) statusu prawnego, przywilejów i immunitetów organizacji międzynarodowych i ich funkcjonariuszy oraz 2) statusu prawnego, przywilejów i immunitetów reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych. Przepisy prawne regulujące te problemy objęto łącznie mianem „prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych”³.

Sytuacja prawna organizacji międzynarodowych i ich funkcjonariuszy — czyli pierwszy człon prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych — była już wcześniej przedmiotem rozważań i szczegółowych analiz zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w płaszczyźnie regulacji prawnej. W efekcie tej działalności powstały wartościowe monografie⁴, a także akty prawne regulujące status poszczególnych organizacji i ich funkcjonariuszy⁵. W tej sytuacji KPM uznała, że pozycja prawna organizacji i ich funkcjonariuszy jest uregulowana w stopniu zadowalającym i całe swoje zainteresowanie skierowała na drugi człon prawa dyplo-

³ Zob. YILC 1967, t. II, s. 146. Do literatury prawa międzynarodowego po raz pierwszy wprowadził ten termin B. W. Ganiuszkin (*Diplomaticheskoe pravo meždunarodnykh organizacij*, Moskwa 1972), przy czym należy zaznaczyć, że posługuje się nim wyłącznie w celu określenia dyplomatycznych stosunków państw wobec organizacji.

⁴ Zob. np. D. W. Bowett: *The Law of International Institutions*, Londyn 1963; H. Kelsen: *The Law of the United Nations*, Londyn 1951; Z. M. Klepaczki: *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1978; K. Kocot: *Organizacje międzynarodowe*, Wrocław 1971; W. Morawiecki: *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965; P. Reuter: *Institutions internationales*, Paryż 1962.

⁵ Zob. *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, pod red. S. Huberta, t. I: ONZ; t. II: *Organizacje wyspecjalizowane*, t. III: *Organizacje regionalne*, Warszawa 1961—1973.

matycznego organizacji międzynarodowych — określający wyłącznie status prawny reprezentacji państw w tych organizacjach.

Na podstawie dotychczasowej praktyki, zwyczaju międzynarodowego oraz obowiązujących przepisów KPM przygotowała projekt konwencji o reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi. Konwencja została przyjęta przez państwa 14 marca 1975 roku jako nowa podstawa prawna regulująca ich stosunki dyplomatyczne z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi⁶. Powstały w ten sposób zespół przepisów oraz normy prawa zwyczajowego określające cele, zasady, formy i metody prowadzenia działalności dyplomatycznej państw wobec organizacji międzynarodowych można umownie nazwać — w odróżnieniu od tradycyjnego prawa dyplomatycznego — prawem dyplomatycznym w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi.

Zamierzam niniejszej pracy jest charakterystyka stosunków dyplomatycznych państw z organizacjami międzynarodowymi oraz analiza odpowiadającego tym stosunkom prawa dyplomatycznego. Charakterystyka stosunków dyplomatycznych będzie zmierzała do uchwycenia podobieństw i wykazania różnic między dyplomacją tradycyjną (prowadzoną przez państwa pomiędzy sobą) a nową formą stosunków dyplomatycznych (gdzie drugim podmiotem obok państwa jest organizacja międzynarodowa). Analiza norm prawa dyplomatycznego obowiązującego w stosunkach państw i organizacji powinna dać odpowiedź na pytanie, jakie jest miejsce i rola tego prawa w systemie międzynarodowego prawa publicznego oraz wyjaśnić, czy i w jakim zakresie umożliwia ono państwom i organizacjom prowadzenie prawidłowej i skutecznej, a zarazem korzystnej dla obydwu stron działalności dyplomatycznej.

Pełna ocena nowej formy dyplomacji i rządzących nią praw będzie możliwa po zbadaniu kilku problemów szczegółowych, takich jak np. pojęcie, źródła i podmioty prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych, zasady ustanawiania oraz struktura wewnętrzna misji i delegacji państw w organizacjach, a także położenie prawne (funkcje, uprawnienia i przywileje) przedstawicieli państw w organizacjach.

Stosunki dyplomatyczne państw z organizacjami zostały tu omówione przede wszystkim na przykładzie organizacji o charakterze powszechnym, tzn. ONZ i jej organizacji wyspecjalizowanych. Z grupy organizacji regionalnych wybrano natomiast organizacje o celach ogólnych (LPA, OJA, OPA) oraz europejskie organizacje gospodarcze (RWPG, EWG, EWWS, Euratom).

⁶ Oryginalny tekst konwencji zwanej dalej konwencją z 1975 r. zob. „United Nations General Assembly”, doc. A/CONF. 67/16 14 March. 1975. Tekst polski zob. *Wybór dokumentów...*, s. 589.

Przy opracowaniu tematu wykorzystano dostępne materiały źródłowe oraz literaturę. Wśród źródeł należy wymienić przede wszystkim: statuty, regulaminy, układy w sprawie siedziby organizacji i niektóre konwencje międzynarodowe, a także wybrane decyzje organizacji, sprawozdania z sesji ich organów, w tym materiały z posiedzeń KPM. Uwzględniono również prawo wewnętrzne państw oraz orzecznictwo sądowe dotyczące tych zagadnień.

Literatura (polska i obcojęzyczna) poświęcona bezpośrednio problematyce prawa dyplomatycznego obowiązującego w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi nie jest zbyt bogata. Poszczególni autorzy na ogół zajmują się tym problemem wyrywkowo, na marginesie ogólniejszych rozważań dotyczących albo organizacji międzynarodowych⁷, albo — znacznie rzadziej — prawa dyplomatycznego⁸. Tylko nieliczne monografie zostały poświęcone problemowi reprezentacji państw na forum powszechnych organizacji międzynarodowych⁹.

Niewielkie zainteresowanie prawem dyplomatycznym państw w ich stosunkach z organizacjami może dziwić, gdyż dyplomacja państw w organizacjach międzynarodowych odgrywa we współczesnym świecie równie ważną rolę jak dyplomacja tradycyjna.

⁷ Zob. np. C. Labeyrie-Ménahem: *Des Institutions Spécialisées*, Paryż 1953, s. 96; Z. M. Klepacki: *Organizacje międzynarodowe...*, s. 158.

⁸ Zob. np. I. P. Bliszczenko: *Diplomaticzeskoe prawo*, Moskwa 1972, s. 95; Ph. Cahier *Le droit diplomatique...*, s. 411; J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1977, s. 226.

⁹ E. R. Appathurai: *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, Bruksela 1975; B. W. Ganiuszkin: *Diplomaticzeskoe prawo...*, M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1976.

Pojęcie prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych

Prawem dyplomatycznym państw w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi określono we *Wstępie* zespół przepisów regulujących cele, formy i metody prowadzenia działalności dyplomatycznej państw wobec organizacji międzynarodowych. To ogólne i lakoniczne określenie wymaga pewnych uzupełnień, przy czym na pierwszy plan wysuwa się potrzeba scharakteryzowania działalności dyplomatycznej państw i organizacji międzynarodowych.

Uwzględniając współczesne stosunki międzynarodowe, można mówić o kilku wariantach¹ dyplomacji państw i organizacji:

- 1) dyplomacja państw wobec organizacji międzynarodowych;
- 2) dyplomacja państw wobec innych państw na forum organizacji;
- 3) dyplomacja organizacji międzynarodowych wobec państw członkowskich oraz państw trzecich;
- 4) dyplomacja organizacji wobec innych organizacji międzynarodowych.

Dyplomację wobec organizacji międzynarodowych prowadzą nie tylko państwa członkowskie, ale także w określonych sytuacjach państwa spoza kręgu ich członków. Celem tak rozumianej dyplomacji jest przede wszystkim reprezentacja państw w organizacjach lub ich organach. Reprezentację zapewniają stałe misje akredytowane przy organizacjach oraz delegacje państw wysłane do organów tych organizacji.

Dyplomacja państw wobec innych państw jest przenoszona na forum organizacji międzynarodowej wówczas, gdy nie powiodły się lub nie zostały jeszcze zakończone rokowania bezpośrednie wszczęte przez te państwa poza organizacją. Jest to — jak gdyby — kontynuacja dyplomacji

¹ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 406—410.

tradycyjnej na szerszym forum, jakie zapewnia organizacja międzynarodowa. Jej cel stanowi uzyskanie poparcia organizacji i jej członków dla swego punktu widzenia. Ten nurt dyplomacji realizowany bywa także za pośrednictwem stałych misji lub delegacji, które reprezentują stanowiska swych państw w trakcie dyskusji czy np. w głosowaniu².

Dyplomacja organizacji wobec państw realizowana jest w dwu płaszczyznach. Pierwsza obejmuje stosunki organizacji ze stałymi misjami i delegacjami państw, druga natomiast polega na możliwości wysłania do państw specjalnych misji złożonych z funkcjonariuszy organizacji albo ekspertów. O zakresie i formach dyplomacji organizacji wobec państw decyduje w zasadzie sekretarz generalny (dyrektor) organizacji³.

Dyplomacja organizacji międzynarodowej wobec innych organizacji prowadzona jest wówczas, gdy zachodzi potrzeba współpracy między tymi organizacjami. Zdarza się, że wykonanie zadań jednej organizacji wymaga współdziałania z inną organizacją prowadzącą podobną działalność. Niekiedy już statut nakłada na organizacje obowiązki współpracy oraz utrzymywania kontaktów także w sferze dyplomatycznej z innymi organizacjami (np. art. 57 i 63 Karty NZ).

W przypadku dyplomacji uprawianej przez organizację międzynarodową państwa nie odgrywają żadnej (pkt 4) lub co najwyżej bierną rolę (pkt 3). Natomiast dwie pierwsze formy dyplomacji mają poważne znaczenie do oceny reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych.

Dyplomacja państw na forum organizacji międzynarodowych

Dyplomatyczna działalność państw w organizacjach międzynarodowych polega na realizowaniu za pośrednictwem umocowanych przedstawicieli i za pomocą określonych, pokojowych środków aktualnych założeń ich polityki zagranicznej na forum tych organizacji⁴. W zależności od potrzeb, ustalonej praktyki, charakteru współpracy z organizacją państwo prowadzi swą działalność dyplomatyczną, korzystając z odpowiedniej kategorii przedstawicieli. Oprócz przedstawicieli działających w stałych misjach przez czas w zasadzie nie oznaczony państwa wysyłają także delegacje, które je reprezentują na sesjach poszczególnych organów organizacji lub na konferencjach międzynarodowych. Przedstawiciele ci, wyra-

² Np. stanowisko ZSRR i Stanów Zjednoczonych w sprawie rozbrojenia prezentowane w ONZ jest odzwierciedleniem i kontynuacją rokowań prowadzonych w ramach SALT; podobnie spór arabsko-izraelski, czy stanowisko państw afrykańskich wobec RPA — zob. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 408.

³ Zob. M. Virally: *Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies*, AFDI 1958, s. 360—399.

⁴ J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 30.

zając suwerenną wolę państw wysyłających, uczestniczą w posiedzeniach organów, przedkładają w imieniu swych rządów różne propozycje, uwagi, poprawki, biorą udział w podejmowaniu decyzji. Działalność państw w organizacjach międzynarodowych ma zatem charakter wielostronny. Ta nowa forma dyplomacji państw na forum organizacji międzynarodowych doprowadziła do narodzin nowej terminologii. W odróżnieniu od dyplomacji tradycyjnej, którą nazywa się „dwustronną”, działalność państw w organizacjach międzynarodowych określa się terminami: dyplomacja wielostronna, konferencyjna, kolektywna lub parlamentarna, a niekiedy mówi się nawet o paradyplomacji⁵.

Interpretacja poszczególnych terminów określających tę formę dyplomacji jest rozmaita, przy czym nie zawsze można ją zaakceptować. Brazylijski autor Nascimento e Silva utożsamia np. dyplomację wielostronną z wielostronną współpracą międzynarodową prowadzoną przez państwa w różnych płaszczyznach, niekoniecznie na forum organizacji międzynarodowych. Dyplomacja wielostronna to, zdaniem tego autora, środek służący państwom do realizacji określonych celów, wspólnych dla całej społeczności międzynarodowej. Efektem tak rozumianej dyplomacji są na ogół umowy międzynarodowe regulujące kwestie polityczne (np. deklaracje moskiewskie z 1943 roku, umowa jałtańska z 1945 roku itp.), ekonomiczne lub inne dziedziny współpracy międzynarodowej⁶. Wydaje się, że utożsamianie dyplomacji wielostronnej z wielostronnymi negocjacjami państw zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej nie jest potrzebne i nie brzmi zbyt przekonująco.

Określenie „dyplomacja parlamentarna” zaproponował natomiast w 1955 roku ówczesny sekretarz stanu USA Dean Rusk, obejmując nim dyskusje i negocjacje prowadzone przez państwa w organizacjach międzynarodowych wszczęte na mocy specjalnego upoważnienia (special reference) kompetentnych organów organizacji, np. Zgromadzenia Ogólnego lub Rady Bezpieczeństwa ONZ⁷. Szczegółowej analizie prawnych aspektów dyplomacji parlamentarnej poświęcił także swój wykład w Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego w 1956 roku znany prawnik Philip C. Jessup⁸.

Niektórzy autorzy zachodni⁹ sugerują, że dyplomacja parlamentarna

⁵ Zob. np. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 70; B. W. Ganiuszkin: *Diplomatическое право...*, s. 16; C. Labeyrie-Ménahem: *Des Institutions...*, s. 98.

⁶ G. E. Nascimento e Silva: *Diplomacy in International Law*, Leyden 1972, s. 5—7.

⁷ D. Rusk: *Parliamentary Diplomacy, Debate vs. Negotiation*, „Word Affairs Interpreted” 1955, vol. 26, s. 121—122.

⁸ Ph. Jessup: *Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations*, RCADI 1956, t. I, s. 185—316.

⁹ G. Clark, L. Shon: *Word Peace Through World Law*, Londyn 1967, s. 26.

jest formą i zarazem konsekwencją tzw. światowego parlamentu, tj. organu stojącego ponad państwami, jako przykład wymieniając Zgromadzenie Ogólne ONZ. Jest to oczywiście błędna koncepcja, godząca — poprzez akceptację ponadpaństwowego organu międzynarodowego — w zasadę suwerenności państw.

Wydaje się, że w tej sytuacji w celu ujednolicenia terminologii w dalszej części pracy należy przyjąć określenie „diplomacja wielostronna”, rozumiejąc pod tym pojęciem działalność dyplomatyczną państw na forum organizacji i na konferencjach międzynarodowych prowadzoną za pośrednictwem specjalnie umocowanych przedstawicieli. Od dyplomacji wielostronnej należy także wyraźnie oddzielić dyplomację dwustronną, ponieważ była i jest ona prowadzona zawsze na zasadzie wzajemności między dwoma zainteresowanymi państwami.

Konieczność rozgraniczenia tych dwu typów dyplomacji nie budzi na ogół wątpliwości. M. Hardy wskazuje na poważne znaczenia i odrębności dyplomacji wielostronnej, pisząc: „[...] w przeszłości dyplomacja dotyczyła przede wszystkim stosunków między państwami, jednak wraz z rozwojem organizacji międzynarodowych przyjęła formę wielostronną, a w dążeniach — kolektywną, opartą na wielu postanowieniach określających bliżej niezależną pozycję organizacji międzynarodowych. Proces ten nie oznacza zaniku tradycyjnej dyplomacji, jednak zmusza do uznania, że stała się ona tylko częścią całości i jeżeli nie będziemy pamiętać o całym systemie dyplomacji, to rola dyplomacji dwustronnej ulegnie zniekształceniu.”¹⁰

Ewolucja dyplomacji wielostronnej przebiegała — podobnie jak dyplomacji dwustronnej — od form niestałych (XIX wiek) polegających na uczestnictwie państw w zwoływanych *ad hoc* konferencjach międzynarodowych aż do wykształcenia się w II połowie XX wieku stałych form współpracy oraz instytucji stałych przedstawicielstw państw w organizacjach międzynarodowych¹¹. Nowe formy dyplomacji wielostronnej wymagały oczywiście nowej regulacji prawnej.

Treść i zakres prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych

Potrzeba uregulowania zasad dyplomacji wielostronnej zarysowała się wyraźnie już w Lidze Narodów, a zwłaszcza w późniejszym okresie jej działalności. Jednak dopiero powstanie systemu ONZ — organiza-

¹⁰ Zob. M. Hardy: *Modern Diplomatic Law*, Manchester 1968, s. 95; zob. także analogiczną opinię R. Ago wyrażoną w dyskusji na XXI sesji KPM — YILC 1969, t. I, s. 10.

¹¹ Zob. J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 17; na znacznie wcześniejsze początki dyplomacji wielostronnej wskazują autorzy radzieccy w pracy zbiorowej *Historia dyplomacji*, Warszawa 1973, s. 217.

cji, do których zaczęły wysyłać swych przedstawicieli nie tylko państwa członkowskie, ale i niektóre państwa nie będące ich członkami — wywoływało konieczność przeprowadzenia prawnej regulacji tej nowej płaszczyzny stosunków międzynarodowych. Z upoważnienia Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹² zajęła się tym problemem KPM, wyznaczając do opracowania projektu konwencji specjalnego sprawozdawcę — Abdullaha El-Eriana.

Już w I raporcie, przedłożonym Komisji w 1963 roku, sprawozdawca sugerował określenie „prawo dyplomatyczne organizacji międzynarodowych” jako szeroki tytuł obejmujący wszelkie aspekty prawa dyplomatycznego oraz instytucji legacji w stosunkach zachodzących między państwami a organizacjami międzynarodowymi¹³. Nowe propozycje terminologiczne, takie jak: „prawo dyplomatyczne organizacji międzynarodowych”, „stosunki dyplomatyczne państw i organizacji międzynarodowych”, „stosowanie instytucji legacji wobec organizacji” były przyjmowane przez członków KPM z mieszanymi uczuciami. Na ogół traktowano je jako ramy ogólnie tylko określające przedmiot zainteresowania Komisji. Owcześnie opory dotyczące akceptacji nowej terminologii oraz próby stosowania tradycyjnych pojęć do nowej formy dyplomacji wydają się zrozumiałe. Przeważała jeszcze wówczas tradycyjna opinia, że prawo międzynarodowe (w tym i prawo dyplomatyczne) tworzą wyłącznie państwa, a organizacje międzynarodowe odgrywają w tym procesie jedynie bierną rolę.

W trakcie dyskusji nad kolejnymi raportami El-Eriana zauważono jednak, że w prawie dyplomatycznym organizacji międzynarodowych przeplatają się dwie zasadnicze i wymagające uregulowania kwestie. Pierwsza dotyczy sytuacji prawnej reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych, druga — statusu organizacji międzynarodowych i ich funkcjonariuszy.

Podczas obrad XX sesji KPM radziecki prawnik N. A. Uszakow wyraził pogląd, że w skład prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych wchodzi cztery zasadnicze grupy norm prawnych określające:

- 1) status prawny, przywileje i immunitety organizacji międzynarodowych oraz ich personelu;
- 2) status prawny, przywileje i immunitety przedstawicieli państw członkowskich w głównych i pomocniczych organach tych organizacji;
- 3) status prawny, przywileje i immunitety stałych przedstawicielstw państw przy organizacjach;
- 4) status prawny, przywileje i immunitety przedstawicieli i delegatów państw na konferencjach międzynarodowych¹⁴.

¹² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1289 (XIII) z 5 grudnia 1958.

¹³ YILC 1963, t. II, s. 159—186.

¹⁴ YILC 1968, t. I, s. 9.

Podział został przeprowadzony według niezbyt jasnego kryterium, ale wydaje się, że wymieniony krąg zagadnień wyczerpuje treść prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych w szerokim sensie tego pojęcia. Opisowa definicja prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych w szerokim znaczeniu brzmiałaby następująco: prawo dyplomatyczne organizacji międzynarodowych jest zbiorem przepisów regulujących status prawny, przywileje i immunitety organizacji międzynarodowych i ich personelu; stałych przedstawicielstw i stałych przedstawicieli państw przy organizacjach oraz delegacji i delegatów państw w organach organizacji i na konferencjach międzynarodowych.

Kodyfikacja tak szeroko rozumianego prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych byłaby, zważywszy jeszcze różnorodność istniejących organizacji, bardzo trudna lub wręcz niemożliwa. Zwracano na to uwagę zarówno w debatach prowadzonych w KPM¹⁵, jak i w literaturze¹⁶. Niemożność łącznego uregulowania wszystkich wymienionych zagadnień uzasadniają także przesłanki teoretyczne. Nie istnieje wspólna płaszczyzna pozwalająca łącznie scharakteryzować np. status prawny przedstawicieli państw i funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych. Przedstawiciele państw reprezentują swoje państwa w organizacjach międzynarodowych i to stanowi podstawę do przyznania im przywilejów dyplomatycznych, natomiast funkcjonariusze organizacji nie posiadają w zasadzie reprezentacyjnego charakteru, a z przywilejów i immunitetów korzystają dzięki przepisom sformułowanym na podstawie teorii funkcjonalnej¹⁷.

Motywy praktyczne także wskazywały na konieczność odrębnego (i wcześniejszego) skodyfikowania norm określających tylko część prawa dyplomatycznego obejmującą status prawny, przywileje i immunitety przedstawicielstw i przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych. Stosunki dyplomatyczne między państwami zostały już wcześniej skodyfikowane¹⁸, a ujęcie w ramy konwencji stosunków dyplomatycznych państw i organizacji międzynarodowych¹⁹ miało zamknąć prace KPM nad kodyfikacją całego działu prawa dyplomatycznego.

Uwzględniając przedstawione trudności oraz względy natury praktycznej, można spośród problemów składających się na przedmiot prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych w szerokim znaczeniu wyłonić tylko te, które mają pewne cechy wspólne. Do takich kwestii z pewnością należy zaliczyć: sytuację prawną przedstawicielstw i sta-

¹⁵ YILC 1967, t. II, s. 135.

¹⁶ Zob. np. M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna...*, s. 62.

¹⁷ J. Sutor: *Przywileje i immunitety międzynarodowe*, Warszawa 1973, s. 173; zob. także YILC 1969, t. II, s. 207.

¹⁸ Zob. konwencje o stosunkach dyplomatycznych (1961 r.) oraz o misjach specjalnych (1969 r.) — tekst polski *Wybór dokumentów...*, s. 177 i 554.

¹⁹ Zob. *Wybór dokumentów...*, s. 589.

tych przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych oraz sytuację prawną delegacji i delegatów państw w organach organizacji i na konferencjach zwoływanych pod egidą organizacji międzynarodowych.

Zespół norm określających pozycję prawną tylko tych dwu kategorii przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych stanowi także część definiowanego uprzednio prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych w szerokim znaczeniu. Dokonane zawężenie przedmiotu prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych zmusza jednocześnie do zwężenia jego definicji. Pojęcie „prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych” w wąskim znaczeniu, użytym w niniejszej pracy, to zbiór norm regulujących status prawny, przywileje i immunitety przedstawicielstw i stałych przedstawicieli państw (członkowskich i nieczłonkowskich) w organizacjach międzynarodowych oraz status prawny, przywileje i immunitety delegacji i delegatów państw (członkowskich i nieczłonkowskich) wysyłanych do organów organizacji i na konferencje międzynarodowe.

Tak rozumiane prawo dyplomatyczne organizacji międzynarodowych decyduje o charakterze stosunków dyplomatycznych i zakresie reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych, nie obejmuje natomiast sytuacji odwrotnej, tj. dyplomacji prowadzonej przez organizacje międzynarodowe wobec państw i innych organizacji. Zawężoną w ten sposób (pod względem przedmiotowym i podmiotowym) część prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych można by umownie nazwać „prawem dyplomatycznym w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi”.

Współczesna literatura prawa międzynarodowego, a szczególnie autorzy zajmujący się prawem dyplomatycznym lub prawem organizacji międzynarodowych zgodnie na ogół stosują określenie „prawo dyplomatyczne” do stosunków łączących państwa i organizacje międzynarodowe. Ph. Cahier, autor znanej monografii *Le droit diplomatique contemporain*, ujął np. przedmiot swej pracy w dwie zasadnicze części. W pierwszej, poświęconej misjom dyplomatycznym, omówił tradycyjny nurt dyplomacji dwustronnej, część druga dotyczy natomiast innych form dyplomacji, wśród których wymienia autor dyplomację na konferencjach oraz dyplomację państw w organizacjach międzynarodowych²⁰.

W podobny sposób, uznając normy prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych za integralną część prawa dyplomatycznego, traktują ten problem w swoich pracach m.in. I. P. Bliszczenko²¹ oraz

²⁰ Zob. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 331—439.

²¹ I. P. Bliszczenko: *Diplomaticzeskoje prawo...*, s. 95—138; zob. także *Kurs mieżdunarodnogo prawa w szesti tomach*, Moskwa 1968, t. IV, s. 60—74,

J. Sutor²². Można tylko żałować, że autorzy ci poświęcają prawu dyplomatycznemu organizacji międzynarodowych stosunkowo niewiele uwagi. Interesująco na tym tle prezentują się, nieliczne co prawda, monografie poświęcone problemowi lub tylko wybranym zagadnieniom dyplomacji państw w organizacjach międzynarodowych²³, ale i one nie obejmują wszystkich zagadnień związanych z dyplomacją i prawem dyplomatycznym państw w organizacjach międzynarodowych.

Źródła prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych

Współzależność tradycyjnej dyplomacji i dyplomacji państw wobec organizacji międzynarodowych wywołuje wyraźne reperkusje także i w zakresie źródeł. Źródła prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych wraz ze źródłami tradycyjnego prawa dyplomatycznego stanowią całość, tworząc system źródeł prawa dyplomatycznego. Niektórzy autorzy dostrzegają tę współzależność i dają jej wyraz w swoich pracach. Należy do nich Ph. Cahier omawiający źródła prawa dyplomatycznego w dwu działach. Dział pierwszy *Les sources du droit diplomatique traditionnel*²⁴ zawiera charakterystykę zwyczaju, umów międzynarodowych, prawa wewnętrznego państw oraz orzecznictwa i nauki z punktów widzenia ich przydatności w regulowaniu stosunków dyplomatycznych między państwami. Dział drugi nosi co prawda tytuł *Les sources du droit des organisations internationales*²⁵, ale autor zaraz na wstępie wyjaśnia, że interesuje go w tej materii wyłącznie kwestia „le droit qui régle la diplomatie des organisations internationales”²⁶, a dokładniej formy, jakie przybiera dyplomacja państw wobec organizacji międzynarodowych.

Umowy międzynarodowe

Przyjęcie jako kryterium liczby stron zawierających umowę prowadzi do podziału umów międzynarodowych na wielostronne i dwustronne.

Wśród źródeł prawa międzynarodowego umowy wielostronne odgrywają szczególnie ważną rolę. Jednak tylko niektóre spośród nich zawierają normy prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Należą do nich statuty organizacji międzynarodowych oraz konwencje określające pozycję prawną, przywileje i immunitety organizacji

²² J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 226—235.

²³ Zob. np. cytowane prace: E. R. Appathurai, B. V. Ganiuszkin czy M. Paszkowskiego.

²⁴ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 29—42.

²⁵ Tamże, s. 43—52.

²⁶ Tamże, s. 43.

i ich funkcjonariuszy, reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych, a także zasady odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko osobom objętym ochroną międzynarodową.

W literaturze pojawiają się niekiedy wątpliwości, czy statuty organizacji międzynarodowych należy traktować jak zwyczajne umowy wielostronne, czy też są one jako konstytucje organizacji umowami szczególnego rodzaju²⁷. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów rozstrzyga jednoznacznie tę kwestię, rozciągając swe postanowienia także na statuty organizacji międzynarodowych (art. 5)²⁸. Wydaje się jednak, że należy uznać statuty organizacji za specyficzne umowy wielostronne. Statut, w przeciwieństwie do zwykłej umowy wielostronnej, tworzy organizację międzynarodową, określa prawa i obowiązki państw członków tej organizacji, jej cele, strukturę, kompetencje organów, a także stosunki między państwami członkowskimi i organizacją. Jak stwierdza G. I. Tunkin, „statut organizacji międzynarodowej — to zjawisko znacznie bardziej złożone niż zwykła wielostronna umowa”²⁹.

Statut powinien określać cele i zasady działania organizacji w sposób zwięzły i ogólny, ale zarazem wyczerpujący. Jednak państwa, tworząc organizację, nie są w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, jakie mogą powstać w trakcie jej funkcjonowania i dlatego zdarzają się niekiedy w statutach nieuniknione luki i pewne niedopatrzenia. Mogłoby się np. wydawać, że statuty wszystkich organizacji międzynarodowych powinny zawierać wyczerpujące przepisy z zakresu prawa dyplomatycznego dotyczące reprezentacji państw, ich pozycji prawnej, przywilejów i immunitetów w poszczególnych organach organizacji itp. Tymczasem jest inaczej. Statuty większości organizacji międzynarodowych powstawały w okresie, gdy instytucja stałej reprezentacji państw była mało znana, a właściwie w praktyce niemal w ogóle nie występowała, dlatego brak wyczerpujących przepisów dotyczących tej kwestii. W statutach niektórych organizacji (np. art. 105 pkt 2 Karty NZ, art. 40 konstytucji ILO, art. 140 karty OPA)³⁰ potraktowano tę kwestię wyrywkowo, poruszając tylko bardzo ogólnie problem przywilejów reprezentacji państw uczestniczących w pracach tych organizacji. Szczegółowe uregulowania tej i innych kwestii związanych ze stałym przedstawicielstwem państw w organizacjach międzynarodowych statuty pozostawiają na ogół samym organizacjom.

Znacznie więcej uwagi poświęcały natomiast statuty doraźnym for-

²⁷ Zob. N. M. Minasjan: *Istoczniki diplomaticzeskogo prawa*, SJMP 1974, Moskwa 1976, s. 140; S. Rosenne: *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, „*Comunicazioni e Studi*” [Milano 1966], t. XII, s. 50; G. I. Tunkin: *Teoria miedzunarodnogo prawa*, Moskwa 1970, s. 362.

²⁸ *Wybór dokumentów...*, s. 494.

²⁹ G. J. Tunkin: *Teoria miedzunarodnogo prawa...*, s. 365.

³⁰ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 88 oraz t. III, s. 51.

mom współpracy państw i organizacji. W miarę wnikliwie określono np. zasady uczestnictwa państw (także państw nieczłonkowskich) w pracach zwłaszcza organów przedstawicielskich organizacji, ich prawa, obowiązki itp.³¹ Niedostatki i luki w statutach organizacji oraz rozwijająca się praktyka państw w zakresie współpracy z organizacjami za pośrednictwem stałych przedstawicieli spowodowały konieczność uregulowania stosunków dyplomatycznych państw z organizacjami międzynarodowymi. Podjęły tę problematykę liczne wielostronne konwencje międzynarodowe i obecnie niemal każda większa organizacja międzynarodowa ma własną konwencję o przywilejach i immunitetach.

Najwcześniejsze spośród nich zawierały obok określenia statusu przywilejów, immunitetów organizacji i jej funkcjonariuszy także pojedyncze przepisy prawa dyplomatycznego dotyczące przywilejów i immunitetów reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych³². Konwencje przyjmowane później w ramach innych organizacji³³ nie wносиły nowych, istotnych elementów, a tylko rozwijały niektóre postanowienia statutowe. Ciągłe jeszcze zbyt rzadko pojawiały się przepisy regulujące np. przywileje stałych misji czy też przedstawicieli państw nie będących członkami organizacji.

Uregulowaniem całokształtu więzi łączących państwa z organizacjami międzynarodowymi zajęła się w 1958 roku KPM ONZ. Efektem jej prac jest wiedeńska konwencja o reprezentacji państw w stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi z 14 marca 1975 roku. Po raz pierwszy tak wnikliwie i systematycznie uregulowano stosunki dyplomatyczne państw w organizacjach międzynarodowych. Konwencja zawiera m.in. przepisy określające formy dyplomacji wielostronnej, status prawny, funkcje, zasady akredytacji i przywileje nie tylko przedstawicieli państw członkowskich, ale także przedstawicieli państw, które nie należą do organizacji. Tę konwencję można by uznać za najistotniejsze źródło prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych, gdyby już obowiązywała. Art. 89 uzależnia jednak jej wejście w życie od złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez co najmniej 35 państw, a to — jak uczy praktyka — wymaga niekiedy długiego czasu.

Wspomniane konwencje o przywilejach i immunitetach organizacji międzynarodowych także wymagały ratyfikacji. Mimo to niektóre pań-

³¹ Np. art. IV Konstytucji UNESCO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 306—308; art. III Konstytucji FAO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 193; art. IV statutu RWPG — *Zbiór statutów...*, t. III, s. 219—222.

³² Np. art. IV konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ z 13 lutego 1946 r. — *Zbiór statutów...*, t. I, s. 79; a także art. V Konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych z 21 listopada 1947 r. — „United Nations, Treaty Series”, t. 33, s. 262.

³³ Np. konwencja o przywilejach i immunitetach RWPG, czy protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich — *Zbiór statutów...*, t. III, s. 226 i 473.

stwa, w tym przede wszystkim państwa siedziby organizacji, nie zamierzały wiązać się ich postanowieniami i nie ratyfikowały tych porozumień³⁴. W rezultacie status organizacji międzynarodowych, w tym status reprezentacji państw w organizacji i na terytorium państwa siedziby, wymagał nadal dodatkowych ustaleń między organizacją a państwem jej siedziby.

Decydujące znaczenie dla źródeł prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych mają umowy dwustronne dotyczące siedziby danej organizacji międzynarodowej. Stronami układów w sprawie siedziby są: organizacja międzynarodowa reprezentowana przez najwyższego funkcjonariusza (np. Sekretarza Generalnego ONZ) oraz państwo używające jej swego terytorium reprezentowane przez kompetentny organ (głowę państwa, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych). Niektóre organizacje nie ograniczyły się do zawarcia porozumienia tylko z państwami ich głównej siedziby, ale zadbały także i o to, aby uregulować status swych biur i organów usytuowanych na terytorium innych państw. Oznacza to, że niekiedy jedna organizacja międzynarodowa jest stroną kilku układów w sprawie siedziby³⁵.

Układy w sprawie siedziby określają pozycję organizacji lub jej organów na terytorium państwa przyjmującego oraz wzajemne uprawnienia państwa gospodarza i organizacji. Każdy taki układ powinien w szczególności zawierać przepisy określające zdolność prawną, przywileje organizacji i jej funkcjonariuszy oraz status prawny przedstawicieli państw wysyłanych do organizacji w charakterze reprezentantów. Poszczególne układy wykazują niekiedy duże podobieństwa. Dzieje się tak w przypadku usytuowania na terytorium jednego państwa kilku lub nawet kilkunastu organizacji międzynarodowych. Wówczas rząd państwa siedziby zawiera z poszczególnymi organizacjami porozumienia o niemal identycznej treści³⁶.

Zakres samodzielności i kompetencji poszczególnych organizacji zależy także od treści układu w sprawie siedziby. Niektóre państwa siedziby

³⁴ Np. Stany Zjednoczone do 26 kwietnia 1970 r. nie przystąpiły do konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ; Francja nie ratyfikowała konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych, chociaż na jej terytorium mieści się siedziba UNESCO — zob. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 44.

³⁵ Np. ICAO zawarła układ z Kanadą — zob. *Zbiór statutów...*, t. II, s. 780, a także z Francją (14 marca 1947 r.) — zob. „United Nations, Treaty Series” 1947, t. 94, s. 60 oraz z Egiptem (27 sierpnia 1953 r.) — zob. „United Nations, Treaty Series” 1953, t. 215, s. 374; WHO — oprócz układu podstawowego ze Szwajcarią — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 468 — zawarła także układy: z Indiami (9 listopada 1949) oraz Filipinami (22 lipca 1951 r.), Egiptem (25 marca 1951 r.) i Francją (23 lipca 1952 r.) — zob. „United Nations, Treaty Series”, odpowiednio: t. 67, s. 46; t. 149, s. 198; t. 223, s. 90; t. 209, s. 232.

³⁶ Zob. np. układy zawarte przez Szwajcarię z ILO, WHO, WMO oraz zasady regulujące status ITU, UPU, GATT w Szwajcarii.

przyznały organizacjom stosunkowo szerokie uprawnienia (np. Włochy — Organizacji NZ do spraw Wyżywienia i Rolnictwa FAO), inne wymieniły w układzie przykładowo tylko niektóre uprawnienia umożliwiające organizacjom prowadzenie normalnej działalności³⁷.

Celem układów w sprawie siedziby stało się uzupełnienie i sprecyzowanie niektórych zbyt ogólnych postanowień konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji międzynarodowych. W związku z tym pojawiły się w układach dwustronnych pierwsze szczegółowe przepisy z zakresu prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych³⁸.

Zwyczaj międzynarodowy

Ważnym źródłem prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych pozostaje nadal zwyczaj międzynarodowy, chociaż zasady reprezentacji państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych zostały już skodyfikowane. Konwencja o reprezentacji państw z 1975 roku wyraźnie postanawia we wstępie, że „reguły międzynarodowego prawa zwyczajowego będą w dalszym ciągu normowały kwestie wyraźnie nie uregulowane postanowieniami niniejszej konwencji”. Klauzula dopuszczająca stosowanie w prawie dyplomatycznym obok norm traktatowych także norm prawa zwyczajowego nie jest nowością. Wprowadzono ją np. do wstępów konwencji o stosunkach dyplomatycznych, konsularnych, misjach specjalnych, słusznie zakładając, że przy tworzeniu konwencji nie można przewidzieć i skodyfikować wszystkich sytuacji, jakie mogą pojawić się w przyszłości.

Uznanie zwyczaju za źródło prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych odgrywa rolę „zaworu bezpieczeństwa” działającego wówczas, gdy albo brak odpowiednich norm traktatowych, albo państwo nie chce, czy też nie może ich przyjąć. Państwo, które np. nie przyjęło konwencji ogólnych o przywilejach i immunitetach ONZ i organizacji wyspecjalizowanych, byłoby wolne od wypełniania obowiązków płynących z tych konwencji, gdyby nie obecność prawa zwyczajowego. Jeszcze wyraźniej rysuje się rola zwyczaju w stosunkach organizacji i państw, które do nich nie należą. Państwa spoza organizacji nie są związane ani jej statutem, ani innymi umowami organizacji i tylko prawo zwyczajowe określa niektóre szczegółowe zasady ich współpracy z organizacją. Obecność zwyczaju wśród źródeł prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych pozwala zapłacić luki istniejące jeszcze zarówno w niedos-

³⁷ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 274 oraz s. 376.

³⁸ Np. art. V porozumienia zawartego przez ONZ z rządem Stanów Zjednoczonych (26 kwietnia 1946 r.) — *Zbiór statutów...*, t. I, s. 48.

konałych układach i o siedzibie organizacji, jak i w konwencji z 1975 roku³⁹.

Nauka prawa międzynarodowego nie zawsze jednolicie ocenia miejsce i rolę zwyczaju w systemie źródeł prawa dyplomatycznego. Niektórzy autorzy twierdzili, że np. immunitety organizacji i ich funkcjonariuszy, w przeciwieństwie do przywilejów w tradycyjnej dyplomacji, są tworzone niemal wyłącznie przez traktaty, a zwyczaj międzynarodowy nie ma wpływu na ich treść. Inni autorzy byli zdania, że organizacje międzynarodowe jako szczególne podmioty prawa międzynarodowego nie tylko uczestniczą w tworzeniu prawa zwyczajowego, ale zarazem odgrywają poważną rolę w praktycznej realizacji nowo powstałych norm⁴⁰. KPM zajęła w tej kwestii jednoznaczne stanowisko przesądzając, że zbiory narastającej praktyki organizacji międzynarodowych można uważać za dowody zwyczajowego prawa międzynarodowego w odniesieniu do stosunków między państwami a organizacjami⁴¹.

Państwa i organizacje międzynarodowe często powołują się na zwyczaj w swych wzajemnych kontaktach, co znalazło odbicie w postanowieniach niektórych porozumień międzynarodowych. Układ między WHO i Egiptem zawarty 25 marca 1951 roku przyznaje np. tej organizacji na terytorium Egiptu taką niezależność i swobodę działania, z jakiej korzystają tam na podstawie zwyczajów międzynarodowych inne organizacje międzynarodowe (art. III pkt 3)⁴². Także Szwajcarska Rada Federalna poinformowała 28 lipca 1955 roku Zgromadzenie Federalne, że przywileje organizacji międzynarodowych, ich funkcjonariuszy i przedstawicieli państw w tych organizacjach są oparte na uznawanym przez Szwajcarię prawie zwyczajowym⁴³.

Stwierdzenie istnienia norm prawa zwyczajowego wymaga przede wszystkim zbadania praktyki państw i organizacji w zakresie ich stosunków dyplomatycznych. Odmienny charakter poszczególnych organizacji międzynarodowych powoduje, że uchwycenie i ocena tej praktyki jest bardzo trudna. Próbę zebrania w jednym dokumencie praktyki powszechnych organizacji międzynarodowych podjął w 1967 roku Sekretarz ONZ, przygotowując na potrzeby KPM wartościowe studium *Praktyka ONZ, organizacji wyspecjalizowanych i Międzynarodowej Agen-*

³⁹ Np. układy zawierane przez Szwajcarię nie poruszają kwestii rodzajów i form reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych. Konwencja z 1975 r. pomija np. przywilej nietykalności pomieszczeń delegacji państw.

⁴⁰ Zob. np. K. Wolfke: *Practice of International Organizations and Customary Law*, PYIL 1966/1967, t. 1, s. 183; oraz Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 47.

⁴¹ YILC 1950, t. II, s. 372.

⁴² „United Nations, Treaty Series”, t. 223, s. 90.

⁴³ YILC 1967, t. II, s. 141.

cji Energii Atomowej dotycząca ich statusu, przywilejów i immunitetów⁴⁴.

Analizę praktyki państw w związku z ich stałą reprezentacją w organizacjach międzynarodowych przeprowadzono także w latach 1968—1972 na zlecenie Carnegie Endowment for International Peace. Badania ankietowe, którymi objęto niemal wszystkich wyższych funkcjonariuszy organizacji, dostarczyły interesującego materiału o miejscu i roli stałych misji państw w organizacjach międzynarodowych. Rezultaty tych badań, ujęte w formę publikacji naukowych⁴⁵, mają ogromne znaczenie dla ustalenia norm prawa zwyczajowego i nie powinny być pominięte w żadnej pracy omawiającej działalność dyplomatyczną państw w organizacjach międzynarodowych.

Inne źródła

Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych

W literaturze od dawna trwają dyskusje i spory nad genezą, charakterem i mocą wiążącą norm prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych⁴⁶. Nawet nazwa tego zespołu norm nie jest jeszcze powszechnie akceptowana i występuje niekiedy obok takich określeń, jak „normy regulaminowe”⁴⁷, „prawo parlamentarne”⁴⁸.

Zastanawiano się także nad możliwością włączenia prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych do systemu źródeł prawa międzynarodowego. Postulował to np. J. Kolasa: „obok klasycznych źródeł prawa międzynarodowego, takich jak traktaty i prawo zwyczajowe, pojawiło się nowe źródło — uchwały organizacji. Obok prawa zwyczajowego i traktatów można by już wskazywać na prawo uchwalane, stanowiące integralną część *corpus iuris gentium*.”⁴⁹

Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące istoty prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych, objęto tym określeniem te spośród uchwał organizacji międzynarodowych, które regulują kwestie związane ze strukturą i wewnętrzną działalnością organizacji i jej or-

⁴⁴ Tamże, s. 154.

⁴⁵ Tytuł całości: *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, t. I: *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, Bruksela 1971; t. II: *Etude de cas*, Bruksela 1973; t. III: *Les missions permanentes auprès de l'Organisations des Nations*, t. I: *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*

⁴⁶ Por. J. Kolasa: *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, [w:] A.U.W. Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 83—96; W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych*, PiP 1969, nr 1, s. 36.

⁴⁷ S.E. Nahlik: *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 409.

⁴⁸ Ph. Jessup: *International Parliamentary Law*, AJIL 1957, nr 2, s. 396.

⁴⁹ J. Kolasa: *Z zagadnień...*, s. 95.

ganów. W tym ujęciu na prawo wewnętrzne organizacji składają się:

- a) regulaminy i przepisy proceduralne poszczególnych organów organizacji,
- b) przepisy budżetowe,
- c) przepisy dotyczące personelu organizacji,
- d) przepisy administracyjne regulujące sprawy związane z siedzibą organizacji i jej zarządem,
- e) przepisy wykonawcze w stosunku do statutowych funkcji organizacji,
- f) przepisy dotyczące tworzenia i funkcjonowania nowych organów w ramach organizacji,
- g) normy stanowione przez organizacje o uprawnieniach zwierzchnich dla organizacji zależnych⁵⁰.

Tylko pierwsza grupa norm, tj. regulaminy i przepisy proceduralne organizacji i jej organów, odgrywa poważniejszą rolę w określaniu stosunków dyplomatycznych państw w organizacjach międzynarodowych. Regulaminy — chociaż nie są normami traktatowymi — wiążą państwa i decydują o ich zachowaniu w organizacji, a często także o prawach oraz obowiązkach reprezentacji państw⁵¹.

Niekiedy oprócz regulaminów albo w celu ich uzupełnienia organizacje podejmują uchwały określające szczegółowe zasady postępowania państw wobec organizacji. Do tej grupy zalicza się bez wątpienia rezolucję 257 (III) przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 3 grudnia 1948 roku⁵², regulującą zasady ustanawiania przy ONZ stałych misji państw członkowskich. Postanowienia tej rezolucji usankcjonowały wcześniejszą praktykę państw w zakresie ustanawiania przy Organizacji ich stałych reprezentacji.

Regulaminy i niektóre inne uchwały organizacji stanowią istotne i szczegółowe źródło informacji o sposobach i zasadach prowadzenia działalności dyplomatycznej państw na forum organizacji międzynarodowych. Źródło to nie może zostać pominięte podczas charakterystyki norm prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych.

Prawo wewnętrzne państw

Przepisy wewnętrzne poszczególnych państw także dostarczają informacji przydatnych do oceny niektórych instytucji dyplomacji wielostronnej. Powstają te przepisy albo w wyniku przyjęcia określonych

⁵⁰ K. Skubiszewski: *Uchwały prawotwórcze...*, s. 28—30.

⁵¹ Zob. np. art. 2 i art. 14 Stałego Regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 90, 96; § 3 i § 19—21 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 318, 324—325.

⁵² Zob. także YILC 1967, t. II, s. 146.

zobowiązań międzynarodowych, albo też są naturalną konsekwencją wypełniania przez państwo jego praw i zobowiązań z tytułu członkostwa w organizacji międzynarodowej.

W prawie wewnętrznym państw można wyodrębnić dwie grupy przepisów skierowanych do dwu różnych adresatów i mających odmienny zasięg oddziaływania. Pierwszą grupę tworzą postanowienia określające tryb powoływania przedstawicieli państw w organizacjach, zasady ich działalności oraz ich obowiązki wobec państwa wysyłającego. Są to przepisy ściśle wewnętrzne, często o charakterze administracyjnym, adresowane tylko do wewnętrznych lub zewnętrznych organów konkretnego państwa⁵³.

Do drugiej grupy zalicza się przepisy wewnętrzne, których celem jest uzupełnienie lub uściślenie ogólnych porozumień międzynarodowych lub układów w sprawie siedziby organizacji. W sferze prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych przepisy tego typu wydają tylko organy państw udzielających siedziby organizacji lub miejsca obrad konferencji międzynarodowych. Adresatami tych norm, obowiązujących wyłącznie w granicach danego państwa, są — obok właściwych organów wewnętrznych — także misje i delegacje innych państw w tych organizacjach lub na konferencjach. Treścią przepisów zaliczanych do tej grupy są na ogół przywileje i immunitety przedstawicieli państw w danej organizacji międzynarodowej. Mimo konwencji ogólnych o przywilejach i immunitetach oraz odpowiednich przepisów zawartych w układach o siedzibie okazało się, że przywileje przedstawicieli państw zależą nie tyle od decyzji samej organizacji, ile od dobrej woli państwa gospodarza tej organizacji. Wśród aktów tego typu należy wymienić przede wszystkim postanowienia Szwajcarskiej Rady Federalnej z 31 marca 1948 i 20 maja 1958 roku o statusie prawnym, przywilejach i immunitetach stałych przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych usytuowanych w Genewie, rozporządzenie Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 23 maja 1966 roku o statusie obcych przedstawicielstw dyplomatycznych oraz wewnętrzne postanowienia prezydenta i rządu USA⁵⁴.

Doktryna i orzecznictwo

Zarówno wypowiedzi wybitnych uczonych, jak i orzecznictwo sądowe w sprawach międzynarodowych odgrywały i nadal odgrywają poważną rolę w procesie ustalania treści norm prawa międzynarodowego,

⁵³ Np. rozporządzenie Rady Ministrów PRL z 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatycznej i konsularnej (Dz. U. nr 3, poz. 10); status prawny misji Stanów Zjednoczonych określa np. Public Law przyjęte na 79 sesji Kongresu — zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 38.

⁵⁴ YILC 1967, t. II, s. 170—171, 173.

w tym także prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Wybitni znawcy przedmiotu niejednokrotnie uczestniczyli w obradach KPM, powoływano się także na ich opinie w trakcie prac nad konwencją z 1975 roku⁵⁵. Orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych ma niewielkie znaczenie w procesie ustalania treści norm prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Sporów powstałych na tle stosowania prawa dyplomatycznego organizacji jest obecnie niewiele. Na ogół załatwia się je w trybie specjalnej procedury (np. postępowanie koncyliacyjne przewidziano także w art. 85 konwencji z 1975 roku), niekiedy spór rozstrzyga upoważniony organ organizacji międzynarodowej⁵⁶.

Kodyfikacja prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych

Państwa, tworząc pierwsze powszechne organizacje międzynarodowe, nie przywiązywały zbyt dużej wagi do kwestii reprezentacji. Świadczy o tym brak odpowiednich postanowień w statutach, regulaminach czy układach w sprawie siedziby organizacji.

ONZ — jako pierwsza — podjęła próbę określenia statusu prawnego reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych. Zgromadzenie Ogólne NZ już w rezolucji 257 A/III z 3 grudnia 1948 roku uznało, że obecność stałych misji pomaga w wypełnianiu celów i zasad organizacji, a w szczególności służy utrzymywaniu systematycznej łączności między państwami członkowskimi a sekretariatem w okresach między sesjami. W przewidywaniu upowszechnienia się stałych misji w rezolucji tej uregulowano takie sprawy proceduralne, jak mianowanie i wystawianie listów uwierzytelniających stałym przedstawicielom, nominacja, akredytowanie i zmiana członków stałych misji, kwestia reprezentacji w jednym lub kilku organach NZ.

Dopiero jednak podczas dyskusji nad projektem konwencji o stosunkach dyplomatycznych na XIII sesji ZO ONZ podniesiono konieczność pełniejszego uregulowania wzajemnych stosunków państw i organizacji międzynarodowych⁵⁷. Zgromadzenie Ogólne uchwaliło wówczas rezolucję 1289(XIII) z 5 grudnia 1958 roku, zalecającą KPM włączenie

⁵⁵ YILC 1967, t. II, s. 140; zob. także *Konferencja Organizacji Obiednionych Nacji po woprosu o predstaviteľstvie gosudarstv v ich otnoszenijach s mieždu-narodnymi organizacijami 1975. Oficjalnyje otczety*, t. I, Nowy Jork 1975, s. 75.

⁵⁶ *Wybór dokumentów...*, s. 610—612.

⁵⁷ Z projektem wystąpił 27 listopada 1958 r. reprezentant Francji, stwierdzając: „Oprócz stosunków dyplomatycznych między państwami istnieją także stosunki między państwami a organizacjami międzynarodowymi. Podobnie jak zagadnienie przywilejów i immunitetów samych organizacji, ta kwestia — jako dotycząca wielu organizacji — powinna zostać ujęta w odrębnej konwencji” — zob. *Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session, Annexes*, agenda item 56, doc. A/C.6/L. 123.

do jej prac problemu wzajemnych stosunków państw i organizacji międzynarodowych. Komisja podjęła tę kwestię dopiero w 1962 roku nakładając na Abdullaha El-Eriana obowiązek przygotowania projektu konwencji. Sprawozdawca okazał się bardzo aktywny i już na następną sesję przygotował pierwszy raport — *Stosunki między państwami a organizacjami międzynarodowymi*⁵⁸, a do 1971 roku przedłożył Komisji pięć dalszych raportów oraz kilka dokumentów roboczych⁵⁹.

KPM na XXIII sesji w 1971 roku przyjęła końcowy projekt artykułów dotyczący reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi. Projekt stał się podstawą dyskusji na konferencji zwołanej przez ZO ONZ do Wiednia w lutym i marcu 1975 roku. Na konferencję zaproszono wszystkie państwa, jednakże przybyło ich tylko 81, przy czym nie wszystkie uczestniczyły w kolejnych posiedzeniach konferencji. W efekcie konwencja o reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi (A/Conf. 67/16) została przyjęta 14 marca 1975 roku 57 głosami przeciw 1 przy 15 wstrzymujących się⁶⁰.

Przepisy regulujące wzajemne stosunki państw i organizacji międzynarodowych znajdują się w rozmaitych aktach prawnych. Można je odszukać zarówno w prawie stanowionym (umowy), ustalonym (zwyczaj międzynarodowy), uchwalonym (uchwały organizacji międzynarodowych), jak i w prawie wewnętrznym państw. Oczywiście poszczególne rodzaje norm prawnych mają różną moc wiążącą i odmienny zasięg oddziaływania.

Podstawą prawną dla nowego typu stosunków dyplomatycznych łączących państwa i organizacje międzynarodowe powinna się stać wiedeńska konwencja z 1975 roku, która jest najnowsza, choć jeszcze nie obowiązująca umową wielostronną obejmującą całokształt problemów związanych z reprezentacją państw w organizacjach międzynarodowych. Jest ona ostatnią z serii traktatów poświęconych kodyfikacji prawa dyplomatycznego i konsularnego. Wcześniejsze konwencje dotyczyły: stosunków dyplomatycznych (1961), konsularnych (1963) oraz sytuacji prawnej misji specjalnych (1969). Konwencję z 1975 roku różni od podpisanych wcześniej przede wszystkim podmiotowy zakres oddziaływania jej postanowień. Zakres regulacji stosunków dyplomatycznych, konsularnych czy misji specjalnych (przeprowadzony w konwencjach z 1961, 1963 i 1969 roku), przebiega wyłącznie w płaszczyźnie kontaktów dwu-

⁵⁸ YILC 1963, t. II, s. 167.

⁵⁹ YILC 1971, t. II, s. 2—5.

⁶⁰ Szczegółowy przebieg obrad wraz z wynikami głosowania — zob. *Konferencja...*, s. 75.

stronnych, opartych na zasadzie pełnej wzajemności. Wynikające z przepisów tych konwencji prawa państwa wysyłającego powodują zawsze powstanie określonych obowiązków po stronie państwa przyjmującego.

Wzajemne stosunki dyplomatyczne państw i organizacji międzynarodowych przebiegają natomiast w odmiennej, jak gdyby trójstronnej płaszczyźnie. Konsekwencją takiego układu jest spięcie wzajemnymi prawami i obowiązkami aż trzech podmiotów: państwo wysyłające reprezentację — organizacja międzynarodowa — państwo siedziby tej organizacji. Zadaniem konwencji z 1975 roku było takie wyważenie wzajemnych praw i obowiązków, aby zostały one zaakceptowane przez wszystkie trzy ogniwa tego stosunku. Wprowadzenie w życie jednolitych przepisów konwencji umożliwi zacieśnienie i dalszy rozwój współpracy państw z organizacjami międzynarodowymi, korzystnej dla obydwu partnerów.

Normy prawa międzynarodowego określają prawa i obowiązki państw, cele i kompetencje organizacji międzynarodowych, a także sytuację prawną innych uczestników obrotu międzynarodowego. Nie formułują jednak definicji podmiotów prawa międzynarodowego, a tym bardziej prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Próbę zdefiniowania podmiotowości i podmiotów podjęła nauka prawa międzynarodowego¹. Różnorodna jest treść i zakres proponowanych definicji: obok rzadkich już stwierdzeń, że tylko państwo jest podmiotem prawa międzynarodowego², najczęściej spotyka się opinie uznające także inne podmioty (np. niektóre organizacje międzynarodowe, powstańców)³, aż po skrajne stanowiska włączające do kręgu podmiotów nawet osoby fizyczne⁴. Nie wnikając w szczegóły, można jako punkt wyjścia przyjąć za W. Góralczykiem⁵, że podmiotem prawa międzynarodowego jest ten, kto posiada prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego, a więc ten, kto jest adresatem norm prawa międzynarodowego. Definicja wymaga niewielkiego wyjaśnienia. Podmiotami są nie tylko adresaci — bierni odbiorcy norm prawnych, ale przede wszystkim ich autorzy — aktywni twórcy prawnomiędzynarodowego porządku.

Łączne zastosowanie wymienionych kryteriów (twórców i adresa-

¹ Zob. np. L. A. Modzorian: *Subiekty międzynarodowego prawa*, Moskwa 1958; N. A. Uszakow: *Subiekty współczesnego międzynarodowego prawa*, SJMP 1964—1965, Moskwa 1966.

² Zob. A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 186.

³ Zob. L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 109; R. Tupin: *Podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych*, SM 1978, nr 3, s. 93.

⁴ Przegląd doktryny akceptującej podmiotowość jednostek w prawie międzynarodowym przeprowadza C. Berezowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 125—127.

⁵ W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1977, s. 129.

tów norm prawa międzynarodowego) pozwoli na wyodrębnienie dwu zasadniczych, chociaż jakościowo odmiennych podmiotów, tj. państw i organizacji międzynarodowych. Identyczne zasady oceny obowiązują także podczas tworzenia i stosowania prawa dyplomatycznego w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi. W tej sytuacji można uznać za podmioty prawa dyplomatycznego w tych stosunkach państwa i organizacje. Należy jednak pamiętać, że różny jest zakres i formy realizacji podmiotowości państw i organizacji.

Państwa

Kompetencje państw do podejmowania działań wobec organizacji międzynarodowych

Charakter powiązania państw z organizacjami międzynarodowymi decyduje o zakresie ich kompetencji wobec organizacji. Wśród państw uczestniczących w wielostronnych stosunkach dyplomatycznych rysują się wyraźnie dwie grupy: państwa wysyłające do organizacji swe reprezentacje i państwa udzielające organizacji siedziby na swoim terytorium⁶. Każda z tych dwu grup odgrywa w dyplomacji wielostronnej odmienną rolę, każda ma w stosunku do organizacji inne prawa i obowiązki. Usytuowanie organizacji międzynarodowej na terytorium konkretnego państwa nakłada na nie pewne dodatkowe obowiązki i ograniczenia niezbędne do prawidłowego funkcjonowania organizacji. Państwo siedziby organizacji zazwyczaj jest także państwem wysyłającym swą reprezentację do tej oraz innych organizacji międzynarodowych. Z tej przyczyny podmiotowość tych dwu kategorii państw w sferze prawa dyplomatycznego zostanie omówiona łącznie.

Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego ma zdolność prawną i zdolność do czynności (działań) prawnych. Zdolność prawna wyraża się w możliwości nabywania praw i zaciągania zobowiązań wynikających z systemu prawa międzynarodowego. Zdolność do czynności prawnych państwa polega na możliwości wywoływania, określonych skutków prawnych poprzez swe własne działanie. Państwo realizuje swą zdolność do czynności prawnych w stosunkach międzynarodowych za pomocą różnych szczegółowych uprawnień, jak np. zdolność traktatowa, procesowa, prawo legacji, czy też obowiązków (np. obowiązek ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej).

⁶ W dalszej części pracy przyjęto dla tych grup umowne określenia: państwa wysyłające i państwa siedziby.

Zdolność traktatową potwierdzoną w art. 6 konwencji o prawie traktatów przejawiają państwa zawierając różne w formie i treści umowy międzynarodowe. W sferze prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych *ius contrahendi* państw przejawia się w dwu postaciach. Najczęściej państwa zawierają umowy wielostronne regulujące pozycję prawną tworzonej przez nie organizacji, np. statuty organizacji, konwencje o ich przywilejach i immunitetach, porozumienia o zasadach reprezentacji państw w tych organizacjach. Są to co prawda działania wyłącznie samych państw, ale skutki tych działań (np. ustalenia zawarte w statutach lub konwencjach) mają bezpośrednie znaczenie także dla organizacji międzynarodowych.

Przy zawieraniu umów dwustronnych, takich jak: układy w sprawie siedziby, umowy o pomocy technicznej lub umowy o współpracy organizacji z państwami, które do nich nie należą⁷, państwo wspólnie z organizacją międzynarodową decyduje o zakresie praw i obowiązków.

O ile stronami umów wielostronnych są wyłącznie państwa, a tylko skutki tych umów dotyczą organizacji, to w umowach dwustronnych obok państwa występuje zawsze organizacja międzynarodowa. Specyfika prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych sprawia, że brak w tym dziale umów dwustronnych zawieranych wyłącznie przez państwa.

Zdolność procesowa

Dzięki zdolności procesowej państwo — jako strona sporu — może dochodzić swych roszczeń na drodze pokojowej, zgodnie z procedurą przewidzianą w prawie międzynarodowym. Zdolność procesowa w ścisłym znaczeniu polega na możliwości występowania w charakterze strony przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości, przy czym stroną w takim sporze może być tylko państwo, a nie organizacja międzynarodowa. Jeżeli naruszenia norm prawa dyplomatycznego dopuściło się np. państwo siedziby organizacji, wyrządzając szkodę państwu wysyłającemu, to stosuje się albo ogólne zasady znane prawu międzynarodowemu przy załatwianiu sporów między państwami, albo uruchamia się specjalną procedurę (konsultacje, koncyliacje) przewidzianą w art. 84 i 85 konwencji z 1975 roku.

Sytuacja komplikuje się, gdy sama organizacja międzynarodowa na-

⁷ Np. Umowa Jugosławii z RWPG zawarta w 1964 r. — zob. *Podstawowe dokumenty RWPG*, wybór i oprac. B. W. Reutt, Warszawa 1972, s. 185; a także umowy zawarte przez tę organizację z Finlandią, Irakiem, Meksykiem — zob. L. Gelberg: *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1977, s. 241; J. Śladkowski: *Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych*, Wrocław 1975.

ruszy obowiązujące normy prawa dyplomatycznego, nie dopuszczając np. reprezentacji państw do organizacji lub na posiedzenia jej organów. Prawo międzynarodowe wyłącza w takim przypadku drogę sądową (art. 34 pkt 1 Statutu MTS), ale nie wskazuje innego sposobu załatwienia sporu. Wydaje się, że państwa członkowskie mogą przenieść ewentualny spór na forum organizacji. Państwa spoza organizacji mają natomiast tylko nikłą szansę dochodzenia swych roszczeń za pośrednictwem innych państw członków organizacji⁸.

Odpowiedzialność

Niedopełnienie obowiązków płynących z prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych powoduje, że państwo ponosi międzynarodową odpowiedzialność. Państwo odpowiada za postępowanie tych swoich organów (wewnętrznych i zewnętrznych), które wyrażają jego wolę wobec organizacji międzynarodowych. Prawo dyplomatyczne organizacji międzynarodowych nakłada poważne obowiązki (np. zabezpieczenia przywilejów reprezentantom państw w organizacjach) zwłaszcza na państwa siedziby organizacji międzynarodowych. Niewykonanie obowiązków wynikających np. z układu w sprawie siedziby może wyrządzić szkodę nie tylko państwu wysyłającemu, ale także organizacji, a nawet jednostce — przedstawicielowi państwa wysyłającego. Państwo siedziby ponosi zatem odpowiedzialność międzynarodową, której można dochodzić według zasad ustalonych w praktyce i zwyczajowym prawie międzynarodowym. Należy także zaznaczyć, że każde państwo wysyłające misję lub delegację odpowiada przed organizacją międzynarodową za prawidłową, zgodną z przepisami działalność jego reprezentacji.

Prawo legacji

Szczególne znaczenie w prawie dyplomatycznym odgrywa prawo legacji państw, przybierając postać czynną (*ius activum*) lub bierną (*ius passivum*). W dyplomacji wielostronnej czynne prawo legacji realizują państwa wobec organizacji międzynarodowych, przy czym korzystają z niego także państwa nie należące do danej organizacji.

Efektom wykonywania czynnego prawa legacji państw są stałe misje państw członkowskich, stałe misje obserwatorów oraz delegacje państw (członkowskich i nieczłonkowskich) wysyłane na sesje organów lub na konferencje międzynarodowe. Czynne prawo legacji państw po-

⁸ Np. zabiegi państw socjalistycznych o wprowadzenie reprezentacji ChRL do ONZ — zob. W. Morawiecki: *Organizacje...*, s. 114.

twierdzącą wyraźnie statuty poszczególnych organizacji⁹ oraz art. 5, 42 i 71 konwencji z 1975 roku.

W dotychczasowych kontaktach z organizacjami państwa tylko sporadycznie korzystały z biernego prawa legacji, umożliwiającego im przyjmowanie przedstawicieli organizacji międzynarodowych. Były to na ogół krótkotrwałe misje złożone z funkcjonariuszy organizacji lub ekspertów, wysłane w celu załatwienia (zbadania) określonej sprawy. Znane są także sporadyczne przypadki akredytowania misji organizacji przy rządzie państwa (np. misja EWWS przy rządzie brytyjskim)¹⁰.

Prawa i obowiązki wypływające ze zdolności do działania w sferze prawa dyplomatycznego dotyczą, chociaż nierównomiernie, wszystkich państw, niezależnie od tego czy występują jako państwa wysyłające, czy też są siedzibami organizacji międzynarodowych. Na tym tle powstają pytania — czy wszystkie państwa są podmiotami prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych, czy państwo, które pragnie prowadzić dyplomację wielostronną, musi spełniać określone warunki. Wszystkie państwa suwerenne, skoro są uznawane za podmioty prawa międzynarodowego, to tym samym mają podmiotowość wynikającą z prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Wykorzystanie przez państwo jego podmiotowości w dyplomacji wielostronnej uzależnione jest nie tylko od woli tego państwa, ale także od norm prawa dyplomatycznego określających szczegółowe zasady reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych.

Także Stolica Apostolska korzysta na mocy zwyczaju z podmiotowości w dyplomacji wielostronnej. Realizuje ją poprzez zawieranie umów międzynarodowych oraz wysyłanie swych przedstawicieli do organizacji i na konferencje międzynarodowe¹¹.

Organy państwa działające w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi

Charakter reprezentacji państwa, jej forma i zakres uzależnione są zarówno od czynników zewnętrznych wynikających z norm prawa mię-

⁹ Np. art. 3 Konstytucji ILO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 66; art. III Konstytucji FAO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 192; art. IV Konstytucji UNESCO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 306; wnikliwe rozważania na temat prawa legacji Stolicy Apostolskiej, Zakonu Maltańskiego oraz mini-państw europejskich przeprowadził G. E. Nascimientoe Silva: *Diplomacy...*, s. 35—41.

¹⁰ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 409—410.

¹¹ Zob. N. Nuccitelli: *Le fondement juridique des rapports diplomatiques entre le Saint-Siège et les Nations Unies*, Paryż 1956.

dzynarodowego (np. decyzja organizacji o dopuszczeniu reprezentacji państwa), jak i od czynników ujętych w jego przepisach wewnętrznych (np. decyzja państwa o utworzeniu reprezentacji, o jej składzie, liczbie itp.).

Pewien wpływ na stosunki państw i organizacji wywiera struktura wewnętrzna państwa. Określenie tej struktury należy do kompetencji wewnętrznej każdego suwerennego państwa. Państwo zazwyczaj w konstytucji określa swą formę (jednolite, złożone), organizację i kompetencje aparatu państwowego, naczelne zasady polityki zagranicznej¹².

Forma państwa nie odgrywa w prawie międzynarodowym większej roli, dopóki państwo jest reprezentowane przez jeden centralny rząd. Taki system reprezentacji przyjęły wszystkie państwa jednolite oraz większość państw złożonych. Państwa typu federalnego (np. Austria, CSRS, Jugosławia, Stany Zjednoczone), przyznając swym częściom składowym pewien zakres samodzielności w stosunkach wewnętrznych, zastrzegły jednocześnie prawo prowadzenia polityki zagranicznej wyłącznie dla rządu centralnego.

Sytuacja komplikuje się, gdy konstytucja państwa złożonego przyznaje prawo samodzielnego występowania w stosunkach międzynarodowych także jego częściom składowym. Spośród istniejących obecnie państw złożonych tylko kilka skorzystało z tej możliwości i to w dość ograniczonym stopniu. Zgodnie z art. 9 i 10 konstytucji Szwajcarii kantony nadgraniczne otrzymały wyjątkowe kompetencje do samodzielnego regulowania niektórych spraw gospodarczych i stosunków sąsiedzkich z ościennymi państwami z zastrzeżeniem, że treść tych porozumień nie może działać na szkodę konfederacji. Konstytucja RFN z 1949 roku uzależnia prawo poszczególnych krajów do zawierania umów międzynarodowych od zgody rządu federalnego (art. 32).

Zupełnie wyjątkowo na tym tle prezentuje się zakres samodzielności przyznany republikom radzieckim w poprawce do konstytucji (1944 roku), a obecnie potwierdzony w nowej konstytucji ZSRR z 7 października 1977 roku. Na mocy art. 80 tej konstytucji każda republika związkowa ma prawo nie tylko nawiązywania stosunków z innymi państwami, zawierania z nimi umów i wymieniania przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych, ale także prawo uczestniczenia w działalności organizacji międzynarodowych. Władzy centralnej ZSRR powierzono, na mocy art. 73 pkt. 10 konstytucji, ustalenie trybu i koordynację stosunków republik związkowych z państwami i organizacjami międzynarodowymi. Tylko dwie republiki (Białoruska i Ukraińska) skorzystały

¹² Np. art. 6 Konstytucji PRL; art. 28—30 Konstytucji ZSRR; zob. także W. Morawiecki: *Konstytucyjne podstawy stosunków międzynarodowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1975, nr 4, s. 13—27.

z możliwości bezpośredniej współpracy z organizacjami, wysyłając swe reprezentacje do ONZ oraz uczestnicząc w pracach niektórych konferencji międzynarodowych¹³.

Przedstawicielstwa wysyłane do organizacji międzynarodowych przez części składowe państw złożonych stanowią — jak to ukazano — tylko wyjątek potwierdzający regułę, że każde państwo ma w organizacji jedną reprezentację.

Państwa w ramach kompetencji wewnętrznej decydują o organizacji, strukturze i uprawnieniach aparatu państwowego i jego organów zarówno w stosunkach wewnątrzpaństwowych, jak i międzynarodowych. Dla prawa dyplomatycznego szczególne znaczenie mają te organy władzy i administracji państwowej, które odgrywają aktywną rolę w kształtowaniu dyplomacji państw wobec organizacji międzynarodowych. Usytuowanie organów w granicach lub poza granicami państwa pozwala przeprowadzić wśród nich podział na organy wewnętrzne i organy zewnętrzne państwa¹⁴.

Organy wewnętrzne

Do organów wewnętrznych państwa zalicza się głowę państwa, rząd i szefa rządu oraz ministra spraw zagranicznych, a niekiedy także ministra handlu zagranicznego i innych ministrów resortowych działających w ramach ich rzeczowych kompetencji.

Głowa państwa, szef rządu, minister spraw zagranicznych to naczelne organy państwa, korzystające w sferze prawa międzynarodowego z tzw. domniemania kompetencji¹⁵. Polega ono na możliwości reprezentowania państwa bez potrzeby przedkładania specjalnych pełnomocnictw. Domniemanie kompetencji obejmuje także prawo do zawierania umów międzynarodowych, co zostało wyraźnie potwierdzone w art. 7 pkt 2 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

O reprezentacyjnym charakterze i uprzywilejowanym stanowisku głowy państwa, szefa rządu i ministra spraw zagranicznych na forum organizacji międzynarodowych świadczy także art. 50 konwencji z 1975 roku. W myśl tego przepisu, jeśli osoba wysokiej rangi przewodniczy delegacji państwa w organizacji, to oprócz przywilejów przewidzianych w konwencji korzysta w państwie siedziby dodatkowo z takich ułatwień,

¹³ Uczestniczyły np. w konferencji wiedeńskiej poświęconej stosunkom państw i organizacji międzynarodowych, luty—marzec 1975 r. Zob. *Konferencja...*, s. 41, 50, 51; H. J. Uibopuu: *International Legal Personality of Union Republics of USSR*, ICLQ 1975, t. 24, s. 811—845.

¹⁴ Podział ten wyrósł na gruncie tradycyjnego prawa dyplomatycznego, jednak w pełni odpowiada potrzebom prawa dyplomatycznego w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi.

¹⁵ Zob. np. L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe...*, s. 164—166.

jakie prawo międzynarodowe przyznaje — odpowiednio — głowie państwa, szefowi rządu czy ministrowi spraw zagranicznych. Jest to poważne rozszerzenie przywilejów przyznanych reprezentacjom państw przez konwencję z 1975 roku.

W zależności od ustroju głowa państwa może być albo jednoosobowa albo kolegialna, z tym że wówczas w jej imieniu występuje przewodniczący. Reprezentacyjna funkcja głowy państwa i jej kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych wywodzą się z prawa zwyczajowego oraz przepisów konstytucyjnych.

Wyrosła z wiekowej praktyki norma prawa zwyczajowego uznaje, że oświadczenie głowy państwa zawsze wiąże państwo, które ona reprezentuje. Szczegółowe uprawnienia i obowiązki w zakresie stosunków międzynarodowych prowadzonych przez głowę państwa zawarte są w konstytucjach państw. Zgodnie np. z art. 30 konstytucji PRL Rada Państwa jako całość mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli PRL w innych państwach, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy niej przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe.

Niekiedy konstytucyjne obowiązki w sferze stosunków międzynarodowych spoczywają nie na całym organie, a tylko na jego przewodniczącym. Na przykład zgodnie z konstytucją NRD z 1968 roku przewodniczący Rady Państwa mianuje i odwołuje przedstawicieli NRD w innych państwach oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące przedstawicieli państw obcych (art. 75 pkt 1). Wyjątkowo lakonicznie określał np. kompetencje przewodniczącego Rady Państwa art. 63 pkt 11 konstytucji Rumunii z 1965 roku stwierdzający, że Rada Państwa reprezentuje SRR w stosunkach międzynarodowych za pośrednictwem swego przewodniczącego. Natomiast konstytucja Bułgarii z 1971 roku przewiduje, że Rada Państwa tylko w niektórych, określonych sytuacjach może przekazać przewodniczącemu część swoich uprawnień, w tym uprawnienia do reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych (art. 96 w zw. z art. 93 pkt 12)¹⁶.

Kompetencje głowy państwa w stosunkach międzynarodowych są w poszczególnych państwach różne. Do najczęściej powtarzających się uprawnień należy zaliczyć: mianowanie i odwoływanie własnych przedstawicieli w innych państwach oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli państw obcych, czyli działalność prowadzoną w sferze tradycyjnej dyplomacji dwustronnej. Brak natomiast w powoływanych konstytucjach¹⁷ przepisów zobowiązujących głowę państwa do prowadzenia analogicznych działań (np. mianowanie

¹⁶ W. Morawiecki: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 18.

¹⁷ Wyjątek stanowi art. 73 pkt 10 Konstytucji ZSRR.

i odwoływanie reprezentantów państw w organizacjach międzynarodowych) w dyplomacji wielostronnej. Częściowo uzupełniają tę lukę przepisy prawa międzynarodowego. Konwencja wiedeńska z 1975 roku w art. 10 i 44 wymienia np. głowę państwa wśród osób upoważnionych do wystawiania listów uwierzytelniających szefom misji lub delegacji państw do organizacji i na konferencje międzynarodowe.

W konstytucjach państw socjalistycznych można ostatnio zauważyć tendencję zmierzającą do ograniczenia kompetencji głowy państwa w stosunkach międzynarodowych na rzecz uprawnień parlamentu. Parlament (Sejm — PRL, Zgromadzenie Ludowe — Bułgaria, Izba Ludowa — NRD, Wielkie Zgromadzenie Narodowe — Rumunia) jest najwyższym organem reprezentującym wolę narodu i państwa. Nie prowadzi on bezpośredniej działalności operatywnej w sferze stosunków międzynarodowych, ale wytycza ogólną linię polityki zagranicznej państwa¹⁸, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe¹⁹, sprawuje nadzór nad głową państwa, w tym i nad jej działalnością w stosunkach międzynarodowych²⁰, a niekiedy parlament wyraża zgodę na personalną obsadę stanowisk w służbie zagranicznej²¹.

W ostatnich latach parlamenty prowadzą coraz powszechniejszą działalność międzynarodową na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, wykorzystując w tym celu porozumienia dwustronne albo płaszczyznę wielostronną, jaką stanowi Unia Międzyparlamentarna²². W Polsce także wzrasta rola Sejmu w sferze stosunków międzynarodowych. Odbywa się to przede wszystkim za pośrednictwem dwu komisji sejmowych: Komisji Spraw Zagranicznych oraz Handlu Zagranicznego. Jednak główna rola parlamentu w stosunkach międzynarodowych, także i w dyplomacji wielostronnej, polega na sprawowaniu ogólnego nadzoru, ustalaniu głównych kierunków i założeń polityki zagranicznej państwa.

Rząd (zwany także radą ministrów, gabinetem) stanowi wraz z jego szefem (prezesem rady ministrów, premierem, kanclerzem) naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej. Kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych premiera i rządu także wyni-

¹⁸ Np. art. 43 pkt 10 Konstytucji Rumunii z 1965 r.; art. 78 pkt 1 Konstytucji Bułgarii z 1971 r.; art. 20 pkt 3 Konstytucji PRL z 1952 r.

¹⁹ Np. art. 43 pkt 9 Konstytucji Rumunii; art. 51 Konstytucji NRD z 1968 r.; art. 78 pkt 13 Konstytucji Bułgarii.

²⁰ Np. art. 30 pkt 2 Konstytucji PRL; art. 43 pkt 16 Konstytucji Rumunii.

²¹ Zob. J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 42.

²² *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, pod red. Z. M. Klepackiego, Warszawa 1975, s. 510—512; B.S. Kryłow: *Parlament burżuaznego gospodarstwa*, Moskwa 1963.

kają z ustaleń wewnętrznych poszczególnych państw, a niekiedy bywają również potwierdzane w umowach międzynarodowych²³.

Szef rządu, podobnie jak głowa państwa, jest upoważniony do występowania w imieniu państwa bez specjalnych pełnomocnictw, a oświadczenie woli, które składa, wiąże skutecznie jego państwo. Premier jest upoważniony do zawierania umów międzynarodowych w imieniu rządu (tzw. umowy rządowe) oraz uczestniczy w spotkaniach z szefami rządów innych państw w celu omówienia szczególnie doniosłych spraw międzynarodowych. W sferze prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych premier mianuje delegatów na konferencje i do najważniejszych organów organizacji międzynarodowych oraz wystawia im pełnomocnictwa²⁴. Konstytucja PRL stwierdza np. że Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami” (art. 41 pkt 9). Realizacja bieżących zadań wynikających ze stosunków międzynarodowych obciąża jednak przede wszystkim główne resorty służby zagranicznej, tj. Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej.

Minister i ministerstwo spraw zagranicznych zajmują w stosunkach międzynarodowych szczególną pozycję, polegającą na reprezentowaniu i ochronie interesów swego państwa oraz jego obywateli. Ich zakres działalności i kompetencje określają odpowiednie przepisy wewnętrzne każdego państwa.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach²⁵, minister spraw zagranicznych jest naczelnym organem administracji państwowej powołanym do prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Jego prawa i obowiązki reguluje ustawa z 29 maja 1974 roku o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych²⁶ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 1974 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych²⁷. Uprawnienia ministra w zakresie współpracy z organizacjami międzynarodowymi sprowadzają się do: opracowania założeń oraz prowadzenia nadzoru nad polityką Polski wobec organizacji międzynarodowych, reprezentowania PRL w tych organizacjach, prowadzenia i koordynowania działalności informacyjnej o PRL na forum organizacji, poli-

²³ Niektóre kompetencje szefa rządu w sferze prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych — zob. art. 10, 44, 50 konwencji z 1975 r. Szerzej o składzie rządu — Z. Leoński, E. Ochędowski: *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1976, s. 27—37.

²⁴ J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 45.

²⁵ Ocenę pozycji prawnej ministra spraw zagranicznych oraz struktury Ministerstw Spraw Zagranicznych w ZSRR i DRW — zob. *Kurs...*, t. IV, s. 23—27; a także A. Zorin *Osnovy diplomaticheskoi služby*, Moskwa 1964, s. 106—116; J. Machowski: *Dyplomacja radziecka*, SM 1965, nr 12; organizację resortów służby zagranicznej Francji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych szczegółowo omawia R. Zallet: *Dyplomaticheskaja služba*, Moskwa 1956.

²⁶ Dz. U. 1974, nr 21, poz. 115.

²⁷ Dz. U. 1974, nr 21, poz. 121.

tycznej koordynacji działalności innych ministrów (kierowników urzędów i instytucji centralnych) występujących w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi.

Minister spraw zagranicznych decyduje także o strukturze i kieruje działalnością polskich przedstawicielstw w organizacjach i na konferencjach międzynarodowych. Minister prowadzi również politykę kadrową, tj. ustala zasady zatrudnienia i niezbędne kwalifikacje osób wysyłanych do organizacji oraz mianuje i odwołuje pracowników reprezentujących państwo w organizacjach i na konferencjach międzynarodowych. Od 1974 roku działa przy ministrze spraw zagranicznych międzyresortowa Komisja Opiniodawczo-Doradcza ds. Stosunków z Organizacjami Międzynarodowymi²⁸. Zadaniem Komisji jest koordynowanie programów, kierunków i zasad współpracy poszczególnych resortów z organizacjami międzynarodowymi.

Organem wykonawczym ministra jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Jego działalność i struktura organizacyjna opiera się na statucie zatwierdzonym 31 maja 1974 roku przez Radę Ministrów. W skład MSZ wchodzi wiele jednostek organizacyjnych zwanych departamentami, wśród których szczególne znaczenie dla kontaktów z organizacjami międzynarodowymi mają: Departament Organizacji Międzynarodowych i Departament Prawno-Traktatowy²⁹.

Szerokie uprawnienia do prowadzenia stosunków międzynarodowych w ramach swego resortu posiada także w Polsce minister i Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej³⁰. Resort ten został wyodrębniony w państwach socjalistycznych w związku z ustanowieniem państwowego monopolu handlu zagranicznego. Oprócz szczegółowych kompetencji związanych z planowaniem i prowadzeniem zagranicznej polityki gospodarczej państwa minister handlu zagranicznego PRL jest odpowiedzialny za organizowanie kontaktów z międzynarodowymi organizacjami handlowymi i gospodarczymi. Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 kwietnia 1974 roku nakłada na niego także obowiązek opracowania odpowiednich wniosków i założeń dotyczących rozwoju stosunków z tymi organizacjami. W tym celu przewidziano w strukturze ministerstwa m.in. Departament Planowania Handlu Zagranicznego oraz Departament ds. RWPG i Współpracy Wielostronnej³¹.

²⁸ Zob. M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna...*, s. 54.

²⁹ J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 52; w ZSRR np. wśród departamentów funkcjonalnych (funkcjonalnye otdiely) MSZ działa także departament międzynarodowych organizacji gospodarczych — zob. *Kurs...*, t. IV, s. 25.

³⁰ Zakres działania ministra handlu zagranicznego i gospodarki morskiej został określony w ustawie z 10 kwietnia 1974 r. (Dz. U. 1974, nr 13, poz. 78) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 kwietnia 1974 r. (Dz. U. 1974, nr 17, poz. 97).

³¹ J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 57.

Współpraca państw z rozmaitymi wyspecjalizowanymi organizacjami międzynarodowymi stwarza konieczność włączenia do wspólnych prac także przedstawicieli innych resortów. W Polsce minister nauki, szkolnictwa wyższego i techniki sprawuje np. pewne funkcje koordynacyjne w dziedzinie rozwoju współpracy naukowej i technicznej z zagranicą, minister i Ministerstwo Kultury i Sztuki utrzymuje kontakty z UNESCO, minister i Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz CRZZ, z ILO, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej z Międzynarodowym Czerwonym Krzyżem, Ministerstwo Rolnictwa z FAO, Ministerstwo Komunikacji z ICAO czy też Ministerstwo Łączności z UPU i ITU. Włączenie w skład reprezentacji państwa fachowych przedstawicieli odpowiednich resortów (ekspertów) zwiększa kompetencje całej misji i gwarantuje bardziej efektywną reprezentację państwa w organizacji międzynarodowej.

Organy zewnętrzne

Każde państwo prowadzi swe stosunki dyplomatyczne za pomocą specjalnie w tym celu powołanych organów. Działają one poza granicami państwa i w odróżnieniu od organów wewnątrzpaństwowych nazywane są organami zewnętrznymi. Prowadzenie dyplomacji wielostronnej także wymaga utworzenia specjalnych organów. Wszelkie kwestie związane ze strukturą wewnętrzną tych organów, doborem kadry, nominacją i odwoływaniem ich pracowników reguluje prawo wewnętrzne państwa wysyłającego. Natomiast o rodzajach i statusie prawnym organów reprezentujących państwa w organizacjach, o przywilejach i immunitetach ich członków decydują normy prawa międzynarodowego, a ściślej — prawa dyplomatycznego w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi.

Różne są motywy oraz sposoby powiązania państw z organizacjami międzynarodowymi. Niekiedy państwo zamierza prowadzić trwałą, codzienną niemal współpracę z organizacją, w innym przypadku wybiera ono sporadyczne kontakty, uczestnicząc tylko w niektórych sesjach organizacji. Przyjmując jako kryterium podziału zakres czasowy (czas funkcjonowania organów reprezentujących państwa w organizacjach międzynarodowych, można wyodrębnić wśród nich organy stałe i organy niestałe (tymczasowe, *ad hoc*)³².

Organy stałe, nazywane misjami, wysyłają do organizacji międzynarodowych na czas nie oznaczony zarówno państwa członkowskie, jak i państwa spoza kręgu członków organizacji. W pierwszym przypadku mówi się o stałych misjach państw członkowskich, w drugim — o sta-

³² Szczegółową charakterystykę organów reprezentujących państwa w organizacjach międzynarodowych przeprowadzono w III i IV rozdziale niniejszej pracy.

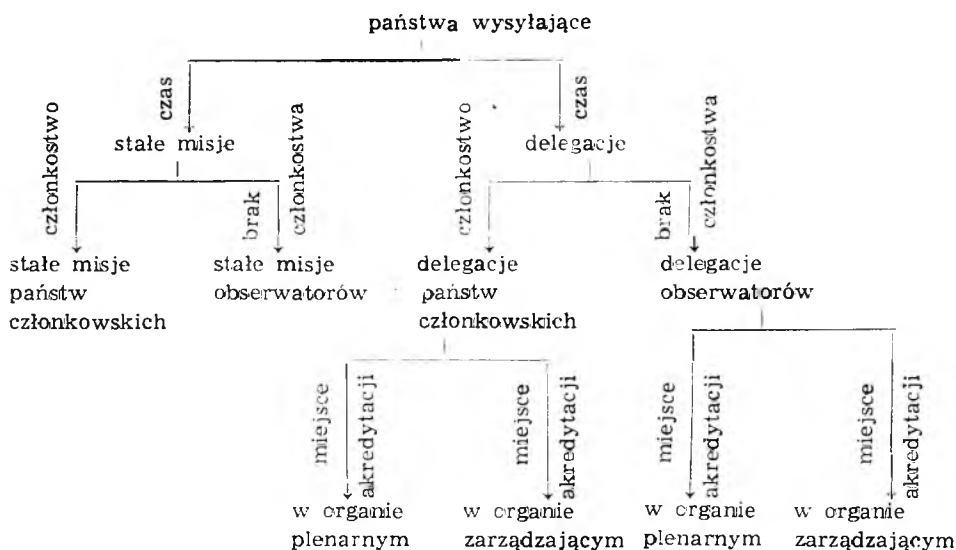
łych misjach obserwatorów. Stałe misje państw w organizacjach międzynarodowych kończą swoje funkcje w sytuacjach wyraźnie określonych przez prawo międzynarodowe lub prawo wewnętrzne państwa wysyłającego.

Czas działalności organów niestałych (*ad hoc*) jest ściśle ograniczony czasem trwania sesji organu danej organizacji lub konferencji międzynarodowej. Organy reprezentujące państwo tylko na wybranej sesji organizacji lub na konferencji międzynarodowej noszą nazwę delegacji. Państwa nie będące członkami danego organu albo nie zaproszone na konferencję międzynarodową w charakterze pełnoprawnych uczestników korzystają z delegacji obserwatorów. Wraz z zakończeniem sesji organizacji lub obrad konferencji międzynarodowej kończy się także działalność delegacji państwa i po powrocie do swego kraju ten efemeryczny organ przestaje istnieć.

Miejsce akredytowania delegacji państw w organizacji lub przy konferencji międzynarodowej jest kolejnym kryterium pozwalającym na dalszą klasyfikację organów reprezentujących państwa wobec organizacji międzynarodowych. Zarówno wśród delegacji państw członkowskich, jak i wśród delegacji obserwatorów wyróżniają się dwie grupy: delegacje wysłane na sesje poszczególnych organów organizacji oraz na konferencje zwoływane pod auspicjami tych organizacji. Różnorodność struktur wewnętrznych organizacji międzynarodowych powoduje, że

Schemat 1

Formy reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych



organy tych organizacji są także różne i nie wszystkie przewidują możliwość udziału w ich pracach delegacji państw.

Podział organów reprezentujących państwa w organizacjach przy zastosowaniu kryteriów: członkostwa, czasu trwania i miejsca akredytacji misji i delegacji ilustruje schemat 1.

Naczelnym zadaniem misji i delegacji państw, niezależnie od czasu trwania ich funkcji oraz miejsca akredytacji, jest prawidłowa reprezentacja i właściwa ochrona interesów państwa wysyłającego.

Organizacje międzynarodowe

Pozycja prawna organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza kwestia ich podmiotowości wywoływała w nauce prawa międzynarodowego i niekiedy jeszcze wywołuje dyskusje i spory³³. Pogląd o wyłącznej podmiotowości suwerennych państw był najdłużej broniący przez teoretyków radzieckich³⁴. Z czasem także i oni zmienili swe stanowisko, uzasadniając zmianę poglądów następująco: „[...] w przeszłości, gdy doświadczenie w zakresie działalności międzynarodowych organizacji rządowych było niewielkie, wątpliwości i spory dotyczące podmiotowości tych organizacji były stosowne i usprawiedliwione; negowanie w dobie obecnej istnienia odpowiednich cech — to rozbrat z obiektywną rzeczywistością i ignorowanie praktycznej działalności międzynarodowych organizacji rządowych”³⁵. Przedstawienie podmiotowości organizacji międzynarodowych jako zagadnienia kontrowersyjnego i oczekującego rozwiązania jest dziś uważane za anachronizm³⁶ lub pozostałość historyczną³⁷. Prawnomiędzynarodowa podmiotowość organizacji rządowych jest obecnie niemal powszechnie uznawana w doktrynie oraz potwierdzona orzecznictwem sądów międzynarodowych, w szczególności MTS-u³⁸. Kontrowersje może jedynie wywoływać charakter i zakres tej podmiotowości. Jest ona z pewnością zasadniczo odmienna i nie tak rozległa jak podmiotowość suwerennych państw.

³³ Zob. G. I. Tunkin: *Teoria międzynarodowego prawa...*, s. 402; R. Tupin: *Podmiotowość prawna...*, s. 96—99; K. Kocot: *Organizacje międzynarodowe...*, s. 157.

³⁴ E. A. Szibajewa: *Specjaliziruwannyje ucziżdżeniä OON*, Moskwa 1966, 22—32; S. E. Nahlik: *Podmiotowość organizacji międzynarodowych w świetle nauki radzieckiej*, PiP 1976, nr 10, s. 52—66.

³⁵ G. I. Morozow: *Mieżdurodnije organizacii*, Moskwa 1969, s. 106.

³⁶ R. Bierzanek [rec.]: M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1976, SM 1977, nr 2, s. 164.

³⁷ G. I. Tunkin: *Teoria międzynarodowego prawa...*, s. 403.

³⁸ Np. opinie doradcze MTS w sprawie odszkodowań za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych z 11 kwietnia 1949 r. — zob. ICJ Reports 1949, s. 177; w sprawie niektórych wydatków ONZ z 20 lipca 1962 r. — zob. ICJ Reports 1964, s. 151; czy w sprawie Afryki Południowo-Zachodniej z 18 lipca 1966 r. — zob. ICJ Reports 1966, s. 30.

Uznanie organizacji międzynarodowych za szczególne podmioty prawa międzynarodowego oznacza, że są one zdolne do posiadania międzynarodowych praw i obowiązków oraz dysponowania zdolnością prawną w celu obrony przysługujących im praw. Podmiotowość organizacji w stosunkach wielostronnych (w dyplomacji wielostronnej) przejawia się zatem także w możliwości nabywania praw i zaciągania zobowiązań wynikających z norm prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych oraz w możliwości samodzielnego tworzenia lub współtworzenia (wraz z państwami) tegoż prawa.

Podmiotowość organizacji międzynarodowych może być realizowana, podobnie jak podmiotowość państw, w dwu płaszczyznach: wewnętrznej i międzynarodowej (zewnętrznej). Uprawnienia organizacji na terytorium poszczególnych państw (aspekt wewnętrzny) są wynikiem ustaleń zawartych w statutach albo w konwencjach o przywilejach i immunitetach organizacji międzynarodowych. Z przepisów tych wyraźnie wynika, że organizacje mają zdolność prawną przejawiającą się w zdolności do zaciągania zobowiązań, nabywania i rozporządzania własnością ruchomą i nieruchomą oraz wszczynania spraw sądowych na terytoriach państw członkowskich³⁹.

Od uprawnień, jakie organizacje mają na obszarach poszczególnych państw, należy odróżnić te uprawnienia organizacji w płaszczyźnie zewnętrznej, które decydują o ich podmiotowości w sferze prawa międzynarodowego. Normy powszechnego prawa międzynarodowego nie regulują jednak ani całokształtu zagadnień dotyczących podmiotowości organizacji, ani też skutków wynikających z realizacji tej podmiotowości w sferze prawa międzynarodowego. Potwierdza to w szczególności fakt, że organizacje międzynarodowe do określenia swego statusu prawnego, pozycji organów i reprezentacji państw w tej organizacji zawierają z państwami specjalne umowy. Gdyby powszechne prawo międzynarodowe regulowało problem podmiotowości organizacji, to specjalne umowy albo byłyby zbędne, albo — w przypadku zawarcia — odsyłałyby do przepisów ogólnych. Pozycję prawną organizacji, jej zdolność do działań w sferze prawa międzynarodowego określają najczęściej statuty organizacji. W literaturze prawa międzynarodowego także panuje przekonanie, że o charakterze i zakresie podmiotowości organizacji międzynarodowych decydują przede wszystkim ich statuty⁴⁰.

³⁹ Np. art. I konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ; art. II konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych ONZ; art. I konwencji o zdolności prawnej, przywilejach i immunitetach RWPG; art. 210 i 211 układu w sprawie ustanowienia EWG.

⁴⁰ C. Berezowski: *Prawo międzynarodowe...*, s. 168—171; R. L. Bobrow: *O prawowej naturze Organizacji Obiecinionnych Nacji*, SJMP 1959, s. 239—240; zob. także K. Skubiszewski: *Les organisations regionales*, Strasburg 1966.

Kompetencje organizacji do podejmowania działań wobec państw

Organizacje międzynarodowe mają na mocy statutów lub innych porozumień międzynarodowych wiele uprawnień, które pozwalają im na prowadzenie lub koordynację szeroko zakrojonej działalności wobec państw, a także wobec innych organizacji. W dyplomacji wielostronnej decydujące znaczenie odgrywają uprawnienia organizacji względem państw. Pozwalają one organizacjom uczestniczyć w tworzeniu i stosowaniu prawa dyplomatycznego, a także dochodzić roszczeń i egzekwować odpowiedzialność z tytułu niewykonania zobowiązań. Do najważniejszych i najczęściej przyznawanych organizacjom międzynarodowym uprawnień należy zaliczyć: prawo do zawierania umów międzynarodowych (zdolność traktatowa), prawo do występowania z roszczeniami międzynarodowymi (zdolność procesowa) oraz możliwość ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej i prawo legacji.

Zdolność traktatowa

Zdolność organizacji do zawierania umów międzynarodowych nie wypływa z konwencji o prawie traktatów z 1969 roku, chociaż w czasie dyskusji nad jej projektem niejednokrotnie poruszano tę kwestię⁴¹. Mimo wyłączenia umów z udziałem organizacji międzynarodowych spod reżimu prawa traktatów już w 1966 roku stwierdzono, że nie wpływa to na moc prawną tych umów oraz na faktyczną możliwość stosowania do nich zasad sformułowanych w projekcie⁴².

KPM prowadzi obecnie zaawansowane prace zmierzające do skodyfikowania prawa traktatów z udziałem organizacji międzynarodowych⁴³. Po długich sporach⁴⁴ zdolność traktatowa organizacji została wyraźnie potwierdzona w kolejnych projektach przedkładanych KPM przez specjalnego sprawozdawcę P. Reutera. Art. 6 projektu z 1973 roku uzależnia zdolność organizacji do zawierania umów od „właściwych przepisów każdej organizacji”⁴⁵.

W dyplomacji wielostronnej szczególne znaczenie odgrywają umowy

⁴¹ YILC 1962, t. II, s. 161; YILC 1965, t. II, s. 158; zob. także I. Łukaszyk: *Międzynarodowa organizacja jak strona międzynarodowych dogovorow*, SJMP 1960, Moskwa 1961.

⁴² YILC 1966, t. II, s. 178.

⁴³ Zob. E. A. Szibajewa; *K woprosu kodifikacji prawa dogovorow s uczastiem miezdunarodnykh organizacij*, SJMP 1974, Moskwa 1976, s. 170—179.

⁴⁴ Zob. YILC 1973, t. I, s. 198.

⁴⁵ Dok. ONZ A/CN.4/279 z 29 marca 1974 r., s. 38. *Ius contrahendi* organizacji przewidziane jest także w statutach wielu organizacji, np. art. 43, 63, 79 Karty NZ; art. 111, 113, 114 układu w sprawie utworzenia EWG; art. XI statutu RWPG; zob. także R. Sonnenfeld: *Ograniczenia kompetencji państw EWG*, Warszawa 1973, s. 71—75.

organizacji przyznające stronom prawa lub obciążające je obowiązkami płynącymi z prawa dyplomatycznego. Są to zawsze umowy dwustronne, zawierane przez organizacje i zainteresowane państwa. Wymienia się wśród nich: umowy w sprawie stałej siedziby i czasowego przebywania organów organizacji na terytorium państwa⁴⁶, umowy w sprawie stowarzyszenia państw z organizacjami międzynarodowymi⁴⁷ oraz umowy o współpracy i koordynacji działania lub pomocy technicznej⁴⁸. Istotne znaczenie ma zwłaszcza pierwszy typ umów dotyczący siedziby organizacji międzynarodowych, które regulują zarówno wzajemne stosunki organizacji i państwa jej gospodarza, jak również przywileje i immunitety przedstawicieli państw członkowskich przebywających na terenie państwa siedziby.

Zdolność procesowa

Organizacja międzynarodowa nie może dochodzić swych roszczeń ani być stroną w sporze rozpatrywanym przez MTS (art. 34 Statutu MTS). Nie oznacza to, że współczesne prawo międzynarodowe pozbawia organizację możliwości dochodzenia praw. W przypadku naruszenia uprawnień lub niewykonania zobowiązania organizacja międzynarodowa ma pełny tytuł, aby wystąpić z roszczeniem wobec podmiotu, który dopuścił się naruszenia prawa lub niewłaściwie wykonał zobowiązanie. Organizacja może wówczas korzystać ze wszystkich znanych prawu międzynarodowemu środków, które nie zostały zarezerwowane wyłącznie dla państw. W szczególności organizacje mogą występować z roszczeniami odszkodowawczymi za straty poniesione wskutek bezpośredniego lub nawet pośredniego działania państw. Zdolność procesowa organizacji została w tym wypadku wyraźnie potwierdzona w opinii doradczej MTS z 11 kwietnia 1949 roku w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych⁴⁹.

W wyjątkowych sytuacjach organizacje mogą także występować jako strony w postępowaniu arbitrażowym. Możliwość taką przewiduje np. konwencja o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami z 16 lutego 1976 roku. Załącznik A do tej konwencji w art. 8 stanowi: „EWG i jakakolwiek regionalna organizacja gospodarcza wymieniona w art. 29 Konwencji jest, jak każda Umawiająca się Strona

⁴⁶ Np. Układ ICAO z Egiptem z 27 sierpnia 1953 r. w sprawie przywilejów i immunitetów oraz innych ułatwień na terytorium Egiptu — „United Nations, Treaty Series” 1953, t. 215, s. 371.

⁴⁷ Z. M. Klepacki: *Zachodnioeuropejskie organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1969, s. 49, 231—241; zob. także art. 238 układu w sprawie utworzenia EWG — *Zbiór statutów...*, t. III, s. 371.

⁴⁸ Zob. J. Śladkowski: *Pomoc i współpraca...*, s. 100.

⁴⁹ Zob. ICJ Reports 1949, s. 178.

Konwencji, uprawniona do występowania przed trybunałem arbitrażowym jako powód lub pozwany⁵⁰.

Podstawowy akt z zakresu prawa dyplomatycznego organizacji, konwencja z 1975 roku, nie przyznaje natomiast organizacjom zdolności procesowej. Przewidziane w niej konsultacje (art. 84) i koncyliacje (art. 85) należą do sposobów załatwienia sporów tylko między państwami, a organizacja międzynarodowa, nawet w przypadku sporu z państwem, nie może dochodzić swych roszczeń w tym trybie. Wyposażenie w tę szczególną zdolność procesową tylko państw, z pominięciem organizacji, wydaje się poważnym niedopatrzeniem twórców konwencji.

Odpowiedzialność organizacji

Zdolność organizacji międzynarodowych do ponoszenia odpowiedzialności nie została jeszcze utrwalona ani w doktrynie, ani w przepisach prawa międzynarodowego. G. I. Tunkin widzi np. specyfikę stosunków w zakresie odpowiedzialności międzynarodowej w tym, że stronami tych stosunków mogą być także organizacje międzynarodowe⁵¹. D. B. Lewin, na marginesie wnikliwych rozważań, stwierdza natomiast wyraźnie, że organizacje międzynarodowe mogą być zarówno podmiotami międzynarodowych roszczeń, jak i podmiotami międzynarodowych deliktów⁵².

W powszechnym prawie międzynarodowym nie ma przepisów określających w sposób generalny odpowiedzialność organizacji międzynarodowych. W KPM trwają obecnie (pod kierunkiem R. Ago) prace nad projektem konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności państw. Problem odpowiedzialności organizacji, jako odrębne zagadnienie, Komisja celowo odsunęła na dalszy plan. W 1967 roku podjął ten problem na forum KPM A. El-Erian — przygotowujący projekt konwencji o reprezentacji państw w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi. Zaproponował on rozciągnięcie powszechnych norm określających międzynarodową odpowiedzialność państw na wzajemne stosunki państw i organizacji. Propozycja A. El-Eriana nie zyskała poparcia pozostałych członków Komisji⁵³.

Mimo braku ogólnych przepisów określających odpowiedzialność or-

⁵⁰ Zob. „Zbiór dokumentów”, pod red. J. Makowskiego, [PISM] 1976, nr 2—3, s. 183.

⁵¹ G. I. Tunkin: *Woprosy teorii mezhdunarodnogo prava*, Moskwa 1962, s. 296.

⁵² D. B. Lewin: *Otvetstwiennost gosudarstw w sowremennom mezhdunarodnom pravie*, Moskwa 1966, s. 43, 46.

⁵³ YILC 1967, t. II, s. 136.

ganizacji międzynarodowych pojawiają się coraz częściej inne porozumienia regulujące tę kwestię w węższym zakresie⁵⁴.

Wydaje się, że przyznanie organizacjom określonych praw i obowiązków w płaszczyźnie międzynarodowej powinno w konsekwencji dawać im możliwość zarówno dochodzenia roszczeń (jeśli organizacja jest stroną poszkodowaną), jak i obligować do ponoszenia odpowiedzialności (jeśli wyrządziła szkodę). Włączenie przepisów regulujących odpowiedzialność organizacji do norm powszechnego prawa międzynarodowego stanie się w przyszłości koniecznością spowodowaną szerokim zasięgiem oddziaływania organizacji międzynarodowych. Do tego czasu o podstawach i zasadach odpowiedzialności organizacji będzie decydowała międzynarodowa praktyka.

Prawo legacji

Podmiotowość organizacji w sferze prawa międzynarodowego nie byłaby pełna bez prawa legacji. Organizacje międzynarodowe, podobnie jak państwa, korzystają zarówno z czynnego, jak i z biernego prawa legacji. W tradycyjnej dyplomacji dwustronnej prawo legacji działa zawsze na zasadzie wzajemności; wysłanie przez państwo A misji dyplomatycznej do państwa B nakłada na państwo A obowiązek przyjęcia misji dyplomatycznej państwa B. W dyplomacji wielostronnej nie działa zasada wzajemności i dlatego z czynnego prawa legacji korzystają niemal wyłącznie państwa, wysyłając swych przedstawicieli do organizacji, a z biernego — niemal wyłącznie organizacje międzynarodowe, przyjmując tych przedstawicieli na określonych warunkach.

Zdarza się, chociaż nieczęsto, że także organizacje międzynarodowe korzystają z czynnego prawa legacji. Rezolucja przyjęta przez Parlament Europejski (wspólny organ EWG, EWWS, EURATOM-u) 19 listopada 1960 roku stwierdza np. wyraźnie: „Wspólnoty Europejskie w zakresie swej międzynarodowej podmiotowości prawnej korzystają z czynnego i biernego prawa legacji.”⁵⁵

W prawie dyplomatycznym organizacji międzynarodowych decydujące znaczenie ma oczywiście czynne prawo legacji państw i bierne prawo legacji organizacji międzynarodowych. Należy jeszcze dodać, że bierne

⁵⁴ Np. art. VI (*in fine*) Traktatu o zasadach działalności państw w badaniu i wykorzystywaniu przestrzeni kosmicznej — zob. *Wybór dokumentów...*, s. 275—276; system kontroli w ramach IAEA przewiduje obok odpowiedzialności państw, także odpowiedzialność organizacji międzynarodowych — zob. J. M. Kołosow: *Odwietstwenost w mieždunarodnom prawie*, Moskwa 1975, s. 251; zob. także konwencję o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 29 marca 1972 r. (Dz. U. 1973, nr 27, załącz.).

⁵⁵ Zob. E. G. Nascimento e Silva: *Diplomacy...*, s. 42, szerzej na temat czynnego prawa legacji organizacji międzynarodowych pisze Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 409.

prawo legacji jest realizowane nie tylko przez organizację jako całość, ale także przez jej organy. Możliwość przyjęcia przedstawicieli państw i włączenia ich w nurt prac poszczególnych organów (zarówno plenarnych, jak i organów o ograniczonym składzie) gwarantuje należyte funkcjonowanie całej organizacji międzynarodowej.

Organy organizacji międzynarodowych

Złożona struktura wewnętrzna każdej organizacji międzynarodowej wymaga sprecyzowania decyzji państwa w sprawie jego reprezentacji w danej organizacji. Państwo powinno określić, czy wysyła reprezentację do całej organizacji, czy tylko do jej wybranego organu. Na ogół stałe misje państw ustanawiane są przy organizacji jako całości, natomiast delegacje państw uczestniczą w pracach określonych organów organizacji. Wyjątek stanowi np. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Przedstawiciele pięciu wielkich mocarstw mają obowiązek stałej obecności w Radzie, a reprezentanci pozostałych dziesięciu państw — tylko przez okres kadencji (art. 28 Karty NZ).

Możliwość stałej lub czasowej reprezentacji państw w różnych organach organizacji międzynarodowych zmusza do analizy struktury tych organizacji pod kątem znaczenia, funkcji i składu ich organów. W dotychczasowej nauce prawa międzynarodowego stosowano rozmaite kryteria klasyfikacji organów organizacji międzynarodowych⁵⁶. Najczęściej wyodrębnia się organy główne (Zgromadzenie, Rada, Sekretariat) i organy pomocnicze organizacji (komisje, narady, komitety doradcze)⁵⁷. Organy główne, tworzone na podstawie statutów organizacji, są na ogół zaopatrzone w znaczny zakres samodzielności. Organy pomocnicze, jeśli nie wymienia ich statut organizacji, powstają na mocy decyzji innego upoważnionego organu organizacji. Mają one węższy zakres kompetencji i mniejszą samodzielność niż organy główne⁵⁸. Państwa mogą wysyłać swe reprezentacje zarówno do organów głównych, jak i pomocniczych pod warunkiem, że przepisy organizacji tego nie zabraniają.

Funkcje poszczególnych organów są mocno zróżnicowane. Bywa, że organ spełnia w organizacji więcej niż jedną funkcję, a to już znacznie utrudnia jego klasyfikację. Przyjmując jako kryterium podziału główną funkcję organów, można wśród nich wydzielić organy zwane plenarnymi (zgromadzenie, sesja) i organy o charakterze wykonawczym, nazywa-

⁵⁶ Pełną informację w tym zakresie zawiera praca Z. M. Klepackiego: *The Organs of International Organizations*, Warszawa 1978, s. 1—19.

⁵⁷ J. Makarczyk: *Tworzenie organów pomocniczych a statuty organizacji międzynarodowych*, PiP 1972, nr 1.

⁵⁸ Tamże.

ne niekiedy zarządzeniami (rada, komitet, komitet wykonawczy)⁵⁹. Do kompetencji organów plenarnych należą sprawy najważniejsze, decydujące o celowości i skuteczności działania organizacji. Funkcje organów wykonawczych mają bardziej sprecyzowany i szczegółowy charakter. Działają one według statutowych zaleceń, podejmują decyzje w sprawach bieżących, często także sprawują kontrolę nad innymi organami organizacji.

Charakter prawny członków organu organizacji międzynarodowej pozwala na wyodrębnienie organów międzyrządowych, administracyjnych i parlamentarnych⁶⁰. Członkami dwu ostatnich typów organów nie są państwa, ale reprezentanci głównych partii politycznych, wybierani przez krajowe parlamenty (organy międzyparlamentarne) albo funkcjonariusze międzynarodowi, mianowani przez organizacje (organy administracyjne)⁶¹.

Członkami organów międzyrządowych, zwanych także przedstawicielskimi, są państwa reprezentowane przez swoich umocowanych przedstawicieli. Najwyższy w hierarchii organ przedstawicielski (Konferencja, Kongres, Sesja, Zgromadzenie) składa się z wszystkich członków organizacji. To, że plenarne organy międzyrządowe skupiają wszystkie państwa należące do organizacji, a niekiedy i państwa nieczłonkowskie, świadczy o ich decydującej roli w dyplomacji wielostronnej. Wraz ze wzrostem członkostwa organizacji rośnie liczba członków organu plenarnego, ale maleje zarazem jego operatywność.

Powstała zatem konieczność utworzenia bardziej operatywnego organu, zbierającego się częściej lub nawet stale działającego w organizacji. Skład takiego organu (Rada, Rada Bezpieczeństwa, Rada Ministrów, Komitet, Komitet Wykonawczy) musi zapewniać operatywność, a zarazem dawać jego członkom swobodę działania. W dużych organizacjach międzynarodowych organ zarządzający nie ma już charakteru plenarnego i nie skupia wszystkich członków organizacji. Jest to organ o ograniczonym składzie członkowskim, w którym zasiadają przedstawiciele państw wybrani przez organ plenarny organizacji. Działając nieprzerwanie, co jest szczególnie istotne w okresach między sesjami organów plenarnych, organy wykonawcze stanowią ważne ogniwo w procesie podejmowania decyzji.

Ze względu na rosnącą rolę organów zarządzających szczególnego znaczenia nabiera kwestia ich składu. Wyboru państw-członków tego organu dokonuje na podstawie statutu (lub swego regulaminu) organ

⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. rozdział IV.

⁶⁰ Zob. W. Morawiecki: *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971, s. 58.

⁶¹ Zob. Z. M. Klepacki: *The Organs...*, s. 48, 58.

plenarny organizacji. Niektóre organizacje rezerwują stałe miejsca w organie zarządzającym dla państw odgrywających szczególnie poważną rolę w danej organizacji albo w całej społeczności międzynarodowej. Wybór pozostałych członków odbywa się według zasad sformułowanych w statutach, regulaminach lub decyzjach organizacji⁶².

Prawo, a nawet obowiązek wysłania swoich przedstawicieli do organu zarządzającego mają państwa-członkowie tego organu. Statuty albo regulaminy organizacji dopuszczają niekiedy także możliwość uczestnictwa w tym organie przedstawicieli państw członków organizacji nie wchodzących w daną kadencję w skład organu zarządzającego (np. art. 31 Karty NZ), a nawet nie będących w ogóle członkami organizacji (art. 32 Karty NZ). Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy przedmiotem jego obrad jest sprawa bezpośrednio dotycząca żywotnych interesów państwa nieczłonkowskiego. Obecność reprezentacji tego państwa ma ułatwić organowi podjęcie decyzji oraz umożliwić prezentację stanowiska państwu, które nie jest członkiem organizacji.

Ocena działalności dyplomatycznej państw w organizacjach międzynarodowych byłaby niepełna bez uwypuklenia roli organu administracyjnego organizacji zwłaszcza w procesie podejmowania decyzji. Statuty i regulaminy przyznają sekretarzowi i sekretariatowi organizacji szerokie uprawnienia (np. art. 99—101 Karty NZ, art. 118 i 119 Karty OPA), które chociaż sformułowane ogólnie dają im możliwość oddziaływania na kierunek i przebieg obrad. Niekiedy sekretarz inicjuje np. nowe kierunki działalności organizacji⁶³, a sekretariat organizacji nie tylko przygotowuje materiały na sesję, ale także współuczestniczy w tworzeniu projektów uchwał oraz wdrażaniu ich w życie⁶⁴, a także postuluje w razie konieczności przeprowadzenie badań, powołanie ekspertów itp.

Wydaje się, że sekretariaty organizacji wykształciły obecnie nowe metody pracy umożliwiające im nie tylko wpływ na postawę reprezentantów państw w organizacjach, ale niekiedy zmierzające nawet do pewnego ograniczenia swobody tych reprezentantów w procesie podejmowania decyzji⁶⁵. Statuty organizacji zobowiązują państwa członkowskie do niewywierania wpływu i poszanowania międzynarodowego charakteru obowiązków sekretariatu i sekretarza (art. 100 pkt 2 Karty NZ, art. 125 Karty OPA), ale nie przewidują skutecznej ochrony re-

⁶² J. Kolasa: *Głosowanie w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, Wrocław 1973, s. 38.

⁶³ Np. art. 99 Karty NZ; art. 7 § 6 Konstytucji FAO; art. 10 § 2 Statutu OECD.

⁶⁴ Np. art. IX pkt 2 Statutu RWPG.

⁶⁵ B. Paździor: *Wpływ Międzynarodowego Biura Pracy na konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Wrocław 1975; R. Sonnenfeld: *Sekretarz Generalny ONZ*, SM 1962, nr 2.

prezentantów państw przed zbyt daleką i niekiedy wykraczającą poza ich kompetencje ingerencją organów administracyjnych w procesy podejmowania decyzji na forum organizacji międzynarodowych.

Kompetencje państw i organizacji w sferze prawa dyplomatycznego pozwalają im nie tylko kształtować według swego uznania wzajemne stosunki, ale także wspólnie decydować o zakresie i treści norm prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Udział organizacji w procesie tworzenia oraz obowiązek stosowania prawa dyplomatycznego pozwalają widzieć w nich podmioty tego prawa, które chociaż z natury swej są odmienne od państw, to jednak wcale nie mniej od nich ważne.

Rozwój instytucji stałych misji**Okres Ligi Narodów**

Początek instytucji stałych misji państw wiąże się z działalnością pierwszej powszechnej organizacji międzynarodowej o celach ogólnych — tj. Ligi Narodów. Szeroko nakreślony w Pakcie program współpracy państw wymagał częstych spotkań i ciągłych konsultacji między nimi a organizacją. Państwa korzystały w tym przypadku z odmiany tradycyjnej dyplomacji, wysyłając do siedziby LN Genewy stałe misje, zwane wówczas stałymi delegacjami, których zadaniem było utrzymywanie łączności z organizacją¹. Z czasem również państwa nie należące do LN wysyłały do Genewy specjalnych obserwatorów, albo powierzały tę funkcję swym przedstawicielom dyplomatycznym lub konsularnym akredytowanym w Szwajcarii.

Praktyka mianowania stałych misji przy Sekretariacie LN zdobyła sobie powszechne uznanie państw i mimo protestów pierwszego sekretarza generalnego LN Erica Drummonda rozwijała się i doskonaliła bardzo szybko.

Stabilizacja dyplomacji przy LN przybrała z czasem dwojaką postać: stałych delegacji państw członkowskich oraz stałych misji obserwatorów wysyłanych przez państwa nie należące do tej organizacji.

Stałe delegacje państw członkowskich

W pierwszym okresie istnienia Ligi Narodów stałe delegacje ustanawiane były wyłącznie przez państwa członkowskie. Do ich podstawowych

¹ Zob. P. B. Potter: *Permanent Delegations to the League of Nations*, Genewa 1930, s. 11; H. Tobin: *The problem of permanent representations at the League of Nations*, „Political Science Quarterly” 1933, nr 4, vol. XLIII, s. 492.

zadań należało utrzymywanie systematycznej łączności, polegającej na informowaniu oraz reprezentacji państwa wysyłającego przed organami organizacji. O wysłaniu przez państwo stałej delegacji do Genewy decydowały rozmaite, dosyć złożone zresztą, przyczyny, jak prestiż państwa (Brazylia np. utworzyła stałą delegację, gdy została wybrana do Rady LN) czy utrudniony kontakt z organizacją spowodowany znaczną odległością (w takiej sytuacji rozpoczęły działalność stałe delegacje Chin, Japonii i Kanady). Czasami wysłanie stałej misji przez niektóre państwa miało według nich podkreślić ich międzynarodową podmiotowość, czy wreszcie ułatwić rozwiązanie problemów wewnętrznych państw².

Już pierwsze lata funkcjonowania stałych delegacji przy sekretariacie LN ujawniły pomiędzy nimi różnice w statusie prawnym oraz sytuacji faktycznej. Stało się to zupełnie wyraźne, gdy jako kryteria rozróżniające poszczególne kategorie stałych delegacji przyjmie się: siedzibę delegacji, zakres jej autonomii, miejsce rezydencji szefa oraz charakter zadań delegacji.

Po zastosowaniu tych kryteriów wyodrębniają się wyraźnie wśród stałych delegacji wysyłanych przez państwa do LN cztery typy pozwalające ocenić skuteczność działania oraz stopień związku delegacji z organizacją³.

Pierwszy typ stanowiły stałe delegacje o pełnej autonomii (np. Grecja, Kanada, Polska). Zakres ich obowiązków sprowadzał się do reprezentowania państwa wysyłającego wyłącznie w tej organizacji. Charakteryzowały się one tym, że prowadziły samodzielną działalność niezależną organizacyjnie od wszystkich innych misji dyplomatycznych i konsularnych państwa wysyłającego. Siedzibą ich była Genewa. Szef delegacji nie łączył zatem żadnych dodatkowych funkcji z obowiązkami stałego delegata do LN.

Do drugiej grupy można zaliczyć stałe delegacje nie mające autonomii (np. Kuba). Brak autonomii wynikał z organizacyjnego włączenia tych delegacji w skład przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsularnych uprzednio akredytowanych przez państwo wysyłające. Stałe delegacje nie posiadające autonomii mogły działać albo w ramach konsulatu państwa wysyłającego w Genewie, albo też jako oddział jego przedstawicielstwa dyplomatycznego akredytowanego w jednej ze stolic europejskich, najczęściej w Paryżu, Berlinie czy Londynie.

Trzeci typ to stałe delegacje także nie mające autonomii, ale o charakterze mieszanym (np. Bułgaria, Japonia). Od poprzednio omówionych

² Zob. V. Y. Ghébal: *Les délégations permanents auprès de la Société des Nations*, [w:] *Les missions...*, t. I, s. 51.

³ Tamże, s. 38.

kategorię różnią się tym, że mimo stałego powiązania z przedstawicielstwem dyplomatycznym państwa wysyłającego miały równocześnie specjalne, oddzielne biura do spraw związku z LN usytuowane w Genewie. Szef takiej stałej delegacji rezydował poza Genewą w siedzibie misji dyplomatycznej (i na ogół nią kierował), natomiast w biurze genewskim pojawiał się rzadko, zazwyczaj tylko w ważnych sprawach. Podczas jego nieobecności biurem stałej delegacji w Genewie kierował wyznaczony sekretarz lub kanclerz.

Ostatni typ stałych delegacji w siedzibie LN, o minimalnym zresztą znaczeniu, stanowiły tzw. delegacje *de facto*. Była to szczególna odmiana stałych delegacji nieautonomicznych charakteryzująca się tym, że państwo wysyłające specjalnie tworzyło w Genewie swój konsulat, nakładając nań zadania zdecydowanie odmienne od tradycyjnych funkcji konsularnych. Zadania tych „konsulatów” sprowadzały się niemal wyłącznie do obserwowania działalności LN oraz informowania o swych spostrzeżeniach państwo wysyłające. Wszyscy pracownicy konsulatu z reguły wchodził w skład takiej delegacji *de facto*.

Przedstawione formy reprezentacji państw członkowskich w LN rozpowszechniły się bardzo szybko i zostały zaakceptowane przez praktykę międzynarodową⁴. Polska np. była pierwszym państwem, które skorzystało z możliwości ustanowienia przy LN stałej misji. Nastąpiło to w 1920 roku i od tej daty instytucja stałych misji rozwijała się coraz szybciej. W 1922 roku tylko 25 państw utrzymywało przy LN swoje misje, a w 1930 roku ich liczba zwiększyła się do 43⁵.

Stale misje obserwatorów

Różne były powody, dla których państwa nie należące do LN wysyłały do niej swoje stałe reprezentacje. Najczęściej wysyłano stałą misję, nazywaną później misją obserwatorów⁶, gdy państwo dopiero z czasem zamierzało zostać członkiem organizacji, bądź też kiedy wystąpiło już z LN, ale nie chciało zrywać z nią wszelkich kontaktów. Korzystały też z misji obserwatorów te państwa, które z rozmaitych powodów nie mogły lub nie chciały w oficjalny sposób wiązać się z LN, a warunki zmuszały je do śledzenia prac organizacji.

⁴ Np. w grudniu 1937 r. przy LN istniały 24 delegacje autonomiczne, 10 stałych delegacji nieautonomicznych, 12 stałych delegacji nieautonomicznych mieszanych i tylko 2 stałe delegacje *de facto* (Niemcy, Stany Zjednoczone) — zob. P. U. Hubbard: *La collaboration des Etats-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation du Travail*, Paryż 1937, s. 541—560.

⁵ Zob. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 412.

⁶ W 1921 r. 3 państwa nie należące do LN utworzyły w jej siedzibie stałe misje, natomiast w latach 1923—1930 i w okresie 1936—1940 korzystało z tej możliwości co roku jedno państwo spoza organizacji.

W grupie pierwszej znalazły się trzy państwa, które utworzyły misje obserwatorów zanim zostały członkami LN. Decyzję taką podjęły: Węgry (1921), Irlandia (1923) oraz Meksyk (1930)⁷. Ustanowienie misji w tych przypadkach może być interpretowane jako potwierdzenie, że rząd państwa wysyłającego pragnął dokładnie poznać wszystkie konsekwencje, jakie pociąga za sobą formalne członkostwo w organizacji, albo też usunąć ewentualne przeszkody uniemożliwiające mu przystąpienie do organizacji. Otwarcie misji obserwatorów wyprzedzało przyjęcie do LN Węgier i Meksyku o ponad rok, a tylko o kilka miesięcy przystąpienie Irlandii.

Przypadek ilustrujący drugi rodzaj misji obserwatorów, tj. misji utworzonej po wystąpieniu przez państwo-członka z organizacji, stanowi Japonia. W marcu 1933 roku Japonia, zgodnie z art. 1 pkt. 3 Paktu, zawiadomiła LN o zamiarze wystąpienia z organizacji. W grudniu 1933 roku stała delegacja Japonii opuściła Ligę, a jednocześnie została włączona w skład konsulatu japońskiego, który właśnie w tym samym czasie został otwarty w Genewie. Natomiast w marcu 1936 roku w siedzibie LN pojawiła się stała japońska delegacja *de facto*. Otrzymała ona nazwę „Japońskie Biuro do spraw Konferencji Międzynarodowych”⁸, przy czym oficjalnym i jedynym zadaniem Biura było prowadzenie ograniczonej współpracy z Ligą.

Wyrażenie „współpraca ograniczona” oznaczało w tym przypadku wyłączenie ze sfery zainteresowań obydwu stron wszelkich kwestii politycznych i sprowadzenie rzeczywistej współpracy do takich spraw, jak np. higiena, ochrona zdrowia, zwalczanie handlu opium czy też administrowanie wyspami stanowiącymi mandaty Japonii. Biuro do spraw Konferencji Międzynarodowych, stanowiące japońską misję obserwatorów, miało od początku swego istnienia stosunkowo liczny, bo 8-osobowy personel, kierowany przez japońskiego konsula w Bernie. Faktycznie Biuro prowadziło działalność do 1941 roku, tj. do momentu kiedy Japonia przystąpiła do wojny.

Przedstawiony przykład może świadczyć o roli LN w ówczesnej społeczności międzynarodowej. Japonia mimo wystąpienia z organizacji oraz poważnych rozbieżności w ocenie problemów politycznych nie mogła zrezygnować z pewnych dziedzin współpracy międzynarodowej. Podjęcie tzw. ograniczonej współpracy było możliwe właśnie dzięki utworzeniu i funkcjonowaniu japońskiej misji obserwatorów.

Do trzeciej kategorii zalicza się misje ustanowione przez państwa, które nigdy nie należały do LN. Jako jedyne przypadki wskazuje się tu misje Armenii i Ukrainy, ustanowione w latach 1921—1922 w Genewie

⁷ Zob. V. Y. Ghébal: *Les délégations...*, s. 43.

⁸ Zob. „Archives Société des Nations”, 1933—1946, dossier 50/155/120.

i Paryżu. Mogłoby się wydawać, że celem rządów wysyłających misje do kontaktów z organizacją było uzyskanie międzynarodowego uznania tych państw przez członków Ligi. Tezę tę może sugerować utworzenie w Paryżu w październiku 1921 roku misji Radzieckiej Republiki Armenii — państwa proklamowanego zaledwie kilka miesięcy wcześniej. Sekretariat Ligi w obydwu tych przypadkach nie nawiązał łączności, a ograniczył się tylko do przyjęcia not potwierdzających istnienie tych efemerycznych misji. W 1922 roku przestała istnieć misja armeńska, a w kilka miesięcy później — ukraińska⁹.

Trudno przypisać tej kategorii misji jakąkolwiek istotną rolę. Krótki i z góry niemal skazany na niepowodzenie okres ich istnienia wskazuje tylko na dużą inwencję młodych państw w poszukiwaniu możliwości uzyskania uznania międzynarodowego.

Wreszcie ostatnią, czwartą kategorię misji ustanowionych przez państwa, które z różnych powodów nie chciały formalnie wiązać się z organizacją, a równocześnie nie mogły ignorować jej działalności, stanowią tzw. stałe delegacje *de facto*. W tych przypadkach państwa faktycznie zainteresowane działalnością Ligi obciążały obowiązkiem dyskretnego nawiązywania stosunków z organizacją albo swe przedstawicielstwa dyplomatyczne w Bernie (np. Turcja), albo też własne konsulaty w Genewie (np. Niemcy po wystąpieniu z Ligi, czy też Stany Zjednoczone).

Stosunek Stanów Zjednoczonych do Ligi Narodów zasługuje na nieco szersze omówienie. Organizacja powstała głównie z inspiracji Stanów Zjednoczonych, jednak charakterystyczny, zakorzeniony w świadomości amerykańskiej od niemal wieku stosunek do spraw europejskich uniemożliwił temu państwu wzięcie udziału w jej pracach. W celu pogodzenia oficjalnej doktryny¹⁰ z aktualnymi interesami państwa oraz utrzymania się w centrum życia międzynarodowego Stany Zjednoczone korzystały z nieoficjalnego kontaktu z Ligą poprzez specjalną misję działającą w ramach konsulatu amerykańskiego w Genewie.

Następcy prezydenta W. Wilsona usiłowali coraz bardziej rozszerzać zakres współpracy tego kraju z LN. W latach 1922—1927 amerykańska misja spełnia przede wszystkim funkcję informacyjną. W 1928 roku rząd Stanów Zjednoczonych zlecił aż czterem spośród pięciu funkcjonariuszy konsulatu, by zajęli się wyłącznie sprawami organizacji, przy czym swoje zainteresowania mieli kierować na sprawy gospodarcze i społeczne.

W 1930 roku Departament Stanu USA przeprowadził kolejną reor-

⁹ Zob. G. Grabowska: *Obserwatorzy państw w Lidze Narodów*, PPA [Wrocław] 1975.

¹⁰ Mowa o znanej od 1823 r. doktrynie Monroe'go, która izolowała kontynent amerykański od reszty świata — zob. P.S. Simon: *Les doctrines américaines de la politique internationale et la doctrine de Monroe*, Bâle 1960, s. 244.

ganizację konsulatów w Genewie. Mianowano nowego konsula generalnego (Prentissa Gilberta), obciążając go zarazem obowiązkiem stałego, lecz nieoficjalnego utrzymywania stosunków dyplomatycznych z Sekretariatem Ligi. Nadto już pięciu spośród siedmiu funkcjonariuszy konsulatów zajęło się wyłącznie sprawami organizacji¹¹. Począwszy od tego momentu konsulat funkcjonował jak prawdziwa stała delegacja przy LN i nawet „New York Times” z 26 sierpnia 1930 stwierdził, że Prentiss Gilbert (właśnie jego nominację zatwierdził Senat) został „konsulem amerykańskim przy Lidze Narodów”.

Jeszcze przed reorganizacją konsulatów Departament Stanu USA zwrócił się do Sekretariatu Ligi Narodów z prośbą o informacje dotyczące charakteru i funkcji stałych delegatów ustanowionych przez państwa nieczłonkowskie przy organizacji. Sekretariat w odpowiedzi stwierdził, że nie ma jednolitych zasad obowiązujących państwa nieczłonkowskie przy ustanawianiu takich misji i pozostawił rządowi Stanów Zjednoczonych wolną rękę w tej sprawie¹². Uwzględniając wszelkie trudności z ustaleniem istniejącej w tym zakresie praktyki, wydaje się, że Sekretariat Ligi Narodów raczej nie chciał, niż nie mógł, udzielić Stanom Zjednoczonym wiążącej odpowiedzi. W organizacji liczone jeszcze wówczas na szybkie zbliżenie ze Stanami Zjednoczonymi i w efekcie na ich przystąpienie do LN.

Powszechnie uważa się, że stosunki Stanów Zjednoczonych i Ligi Narodów, dość zżeszta skomplikowane, przeszły jak gdyby trzy zasadnicze fazy: „nieuznawania”, „uznawania nieoficjalnego” oraz „uznawania oficjalnego”¹³.

Kiedy w 1921 roku Sekretarz Generalny LN wysłał do Sekretarza Stanu USA cztery zaproszenia dla amerykańskich kandydatów na stanowiska sędziów w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej, otrzymał od niego następującą odpowiedź: „Les Etats-Unis ne sont pas membres de la Société des Nations et je n'ai pas compétence pour agir comme s'ils en étaient Membres.”¹⁴ Podobnie zareagowały Stany Zjednoczone, kiedy w 1921 roku zostały zaproszone na konferencję poświęconą komunikacji i tranzytowi, zwołaną przez LN w Barcelonie. Oświadczyły wówczas, że „ani one, ani żaden Amerykanin nie brał i nie będą brali w przyszłości udziału w tych pracach”¹⁵. Przykłady te ilustrują pierwszą fazę, fazę „nieuznawania” w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi a Ligą Narodów.

¹¹ Zob. C. A. Berdahl: *The Policy of the United States with Respect to the League of Nations*, Genewa 1932, s. 114.

¹² V. Y. Ghébali: *Les délégations...*, s. 61.

¹³ Zob. C. A. Berdahl: *The Policy...*, s. 129.

¹⁴ P. U. Hubbard: *La collaboration...*, s. 541.

¹⁵ Tamże.

Stany Zjednoczone dość szybko zmieniły swój stosunek do LN i powoli zaczęły przejawiać zainteresowanie sprawami europejskimi, wkraczając w fazę „uznania nieoficjalnego”, aby potem niepostrzeżenie przejść do okresu żywych, chociaż nieoficjalnych kontaktów z organizacją. Okres ten został nazwany fazą „uznania oficjalnego”.

Delegacja rządowa złożona z wybitnych prawników amerykańskich (C. H. Hackworth, M. O. Hudson, E. N. Borchard) wzięła aktywny udział w pracach zwołanej w marcu 1930 roku do Haży konferencji kodyfikacyjnej prawa międzynarodowego. W 1931 roku Stany Zjednoczone zostały zaproszone do uczestnictwa w XIII sesji Zgromadzenia Ligi Narodów (w porządku dziennym były umieszczone sprawy kodyfikacji prawa międzynarodowego) oraz na organizowaną w lutym 1932 roku pod auspicjami Ligi Światową Konferencję Rozbrojeniową. Z obydwu tych zaproszeń Stany Zjednoczone skorzystały.

O coraz aktywniejszym angażowaniu się Stanów Zjednoczonych w sprawy rozpatrywane przez organizację może świadczyć wzrost wydatków rządowych na cele Ligi Narodów. W 1923 roku przeznaczyły one na rzecz Ligi tylko 380 fr. szw., a w 1930 suma ta wzrosła aż do 100 646 fr. szw.¹⁶ Ten sposób powiązania państwa z organizacją, mimo braku formy oficjalnej, okazał się skuteczny i korzystny dla obydwu zainteresowanych stron.

Szybki i spontaniczny rozwój stałych misji wymagał uregulowania ich statusu prawnego. Jednak ani Pakt LN, ani regulaminy głównych organów tej organizacji nie zawierały odpowiednich przepisów. Podjęta przez niektórych autorów¹⁷ próba wykorzystania art. 7 pkt. 4 Paktu LN jako ewentualnej podstawy prawnej do ustanawiania stałych misji państw wykraczała poza granice literalnej interpretacji tego przepisu i nie brzmiała przekonująco¹⁸. Mimo braku wyraźnego przepisu sankcjonującego tę nową formę dyplomacji stałe misje rozwijały się szybko, a liczba stałych przedstawicieli państw przy LN systematycznie rosła. W tej sytuacji Szwajcaria jako państwo siedziby postanowiła zrównać status prawny stałych misji przy LN ze statusem misji dyplomatycznych akredytowanych w Bernie¹⁹. Od tej pory stałe misje przy LN działały na podstawie nowej, ale powszechnie akceptowanej prak-

¹⁶ Tamże, s. 722—723.

¹⁷ Zob. P.H. Frei: *La situation juridique des représentants des membres de la SDN*, Paryż 1929, s. 27.

¹⁸ Art. 7 pkt 4 Paktu LN brzmi: „Przedstawiciele członków Ligi oraz urzędnicy Ligi w czasie wykonywania swych czynności korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych” — zob. *Wybór dokumentów...*, s. 50.

¹⁹ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 412; zob. także *Report of the Federal Council to the Federal Assembly concerning Switzerland's Relations with the United Nations*, 16 June 1969, s. 8—11.

tyki państw oraz przepisów Szwajcarskiej Rady Związkowej, podyktowanych przede wszystkim względami kurtuazji międzynarodowej.

Stosunek LN do stałych misji oraz ich działalności w okresie 1920—1939 pozwala na kilka spostrzeżeń natury ogólniejszej:

a) stałe misje pojawiły się spontanicznie już w pierwszym roku działania Organizacji, a ich ustanawianie było spowodowane potrzebą nawiązania stałego kontaktu między Sekretariatem a państwami członkowskimi;

b) ówczesne mocarstwa nie ustanawiały (z wyjątkiem Japonii) stałych misji, co może świadczyć o tym, że w czasach LN stałymi kontaktami z organizacjami interesowały się tylko małe lub średnie państwa;

c) status prawny stałych misji nie został nigdy skodyfikowany, co sprawiało, że ich kontakty z LN były dalekie od formalizmu, a ich stosunki z państwem siedziby opierały się na wzorach zapożyczonych z dyplomacji tradycyjnej;

d) w pierwszym dziesięcioleciu LN warunki rozwoju stałych misji nie były zbyt dogodne wskutek zarówno rezerwy Sekretariatu, jak i niechęci do nich pierwszego Sekretarza Erica Drummonda. Dopiero lata trzydzieste przyniosły życzliwą atmosferę i dogodne warunki do nieskrępowanego rozwoju nowej formy dyplomacji. Wybuch wojny zmniejszył jednak pracę organizacji i wstrzymał rozwój tej instytucji.

Okres „rewolucji organizacyjnej”

Znaczny wzrost ilościowy organizacji międzynarodowych dał się zauważyć po 1945 roku. Państwa zaczęły z niespotykaną energią dążyć do tworzenia nowych płaszczyzn i form współpracy. Powstało wówczas wiele nowych organizacji międzynarodowych, a w literaturze zjawisko to nazwano „rewolucją organizacyjną”²⁰. Różne były cele i kompetencje nowo utworzonych organizacji — od celów ogólnych, polegających na objęciu całości stosunków międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem pokoju i bezpieczeństwa (ONZ, OPA, OJA, LPA), aż po cele specjalne, obejmujące tylko wycinki współpracy państw w sprawach gospodarczych, społecznych, militarnych, kulturalnych (np. FAO, UNESCO, WHO, EWG, EFTA, RWPG, NATO). Podmiotowy zasięg oddziaływania tych organizacji także był różny. Obok organizacji o charakterze powszechnym, obejmujących wszystkie lub niemal wszystkie państwa (ONZ, organizacje wyspecjalizowane), pojawiły się organizacje partykularne, do których należą państwa złączone zamiarem osiągnięcia szczególnego wspólnego celu (RWPG). Najliczniej w tej ostatniej grupie

²⁰ K. Kocot: *Organizacje międzynarodowe...*, s. 9—13.

są reprezentowane organizacje regionalne skupiające państwa leżące w tym samym regionie geograficznym (OJA, OPA, LPA, EWG).

Wraz ze wzrostem liczby państw następował stały i systematyczny wzrost członków zwłaszcza w organizacjach powszechnych. Nowe państwa niemal natychmiast po utworzeniu deklarowały chęć przystąpienia do ONZ i organizacji wyspecjalizowanych, uważając zapewne, że uczestnictwo w organizacjach powszechnych przyspieszy ich międzynarodowe uznanie. W latach sześćdziesiątych, kiedy proces dekolonizacji²¹ ogarnął większość terytoriów zależnych, pojawiła się w ONZ duża grupa nowych państw, często niewielkich, ale odgrywających poważną rolę w procesie podejmowania decyzji. Członkostwo nowych państw spowodowało nawet zmianę tradycyjnego układu sił w tej Organizacji, co znalazło wyraz w niektórych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ²².

Stosunek państwa do organizacji określa nie tylko kryterium członkostwa. Z uwagi na odmienną sytuację prawną i polityczną poszczególnych państw ich powiązania z organizacjami bywają także zróżnicowane. Odbija się to wyraźnie na instytucji członkostwa, zwłaszcza w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ²³. Obok członków zwyczajnych pojawiają się także członkowie stowarzyszeni, tymczasowi i członkowie *de facto*.

Członkostwo stowarzyszone wprowadzają m.in. statuty FAO, UNESCO, WHO, ITU, IMCO oraz GATT-u, przewidując je przede wszystkim dla terytoriów zależnych²⁴. Tylko ITU oraz GATT proponują tę formę członkostwa także suwerennym państwom²⁵. Procedurę nabycia członkostwa, jak również zakres praw i obowiązków członków stowarzyszonych określają statuty i regulaminy poszczególnych organizacji. Ten rodzaj członkostwa budził i nadal wzbudza żywe zainteresowanie doktryny²⁶. Niejednokrotnie już wskazywano w literaturze na możliwość wykorzystania członkostwa stowarzyszonego jako dogodnej formy powiązania organizacji (zwłaszcza powszechnych) z tzw. mikropaństwami, tzn. z nowo powstałymi, najczęściej postkolonialnymi państewkami o nie-

²¹ Należy tu podkreślić udział ONZ w procesie likwidacji kolonializmu — zob. L. Antonowicz: *Likwidacja kolonializmu ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964.

²² Zob. J. Suchy: *Państwa Afryki a Organizacja Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Zagadnienia państwa i prawa współczesnej Afryki*, Warszawa 1965; W. Morawiecki: *Organizacje...*, s. 107—112.

²³ H. Okularczyk: *Członkostwo organizacji wyspecjalizowanych ONZ*, Warszawa 1970, s. 63—65 i 126.

²⁴ Zob. np. art. 2 pkt 3 Konstytucji UNESCO; art. 8 Konstytucji WHO; art. 9 Konwencji IMCO; art. 8 pkt 3 Konstytucji FAO.

²⁵ Zob. art. 1 Konwencji ITU; praktykę GATT w tym zakresie omawia *Encyklopedia organizacji międzynarodowych...*, s. 504.

²⁶ Zob. H. Okularczyk: *Członkostwo organizacji...*, s. 120.

wielkiej liczbie ludności i małej powierzchni. Ich potencjał ekonomiczny nie zawsze pozwala na właściwe wypełnianie wszystkich zobowiązań statutowych, dlatego wybór członkostwa stowarzyszonego byłby dla małych państw najwłaściwszą formą powiązania z organizacją²⁷.

Członkostwo tymczasowe, zwane niekiedy prowizorycznym, zostało wykształcone i nadal funkcjonuje w praktyce GATT-u. Członkowie tymczasowi przyjmowani są do tej organizacji na 3 lata (z możliwością przedłużenia tego okresu). W tym czasie państwo-członek tymczasowy prowadzi z organizacją negocjacje taryfowe, a po ich pomyślnym zakończeniu uzyskuje status członka zwyczajnego²⁸.

Z członkostwa *de facto*, wprowadzonego wyłącznie w GATT (uchwałami Konferencji GATT z 18 lutego 1960 i 9 grudnia 1961), korzystały byłe terytoria zależne, które przed uzyskaniem niepodległości były związane z organizacją za pośrednictwem metropolii. Członkostwo *de facto* trwa również 3 lata. W tym czasie państwo powinno rozważyć możliwość przystąpienia do GATT w charakterze pełnoprawnego członka²⁹.

Nie tylko nazwa i czas trwania odróżnia wymienione rodzaje członkostwa od członkostwa zwyczajnego. Zasadnicza różnica między nimi występuje w sferze praw i obowiązków związanych z wykonywaniem ich funkcji w organizacji. W tej sytuacji nasuwa się także pytanie, czy rodzaj członkostwa ma wpływ na prawo państwa do reprezentacji w organizacji międzynarodowej; czy członkowie stowarzyszeni, tymczasowi i *de facto* także mogą wysyłać do organizacji swoje reprezentacje. Odpowiedzi na to pytanie udzielają statuty i regulaminy organizacji wyspecjalizowanych oraz praktyka GATT. Analiza tych źródeł pozwala stwierdzić, że prawo do reprezentacji mają wszystkie państwa i terytoria niesamodzielne powiązane z organizacjami, niezależnie od rodzaju członkostwa. Członkowie stowarzyszeni (podobnie jak członkowie tymczasowi i *de facto*) mają prawo mianowania delegatów, ich zastępców i doradców na sesje organu przedstawicielskiego w takiej samej ilości jak członkowie zwyczajni. Delegaci mogą uczestniczyć w obradach, w określonych sytuacjach zabierać głos, zgłaszać propozycje do porządku dziennego itp.³⁰ W konkluzji można stwierdzić, że prawo do reprezentacji przysługuje państwu od momentu przyznania mu statusu członka danej organizacji. Prawo to ma charakter bezwzględny, tzn. przysługuje wszystkim

²⁷ Zob. np. U. Whitaker: *Mini-Membership for Mini States*, „War and Peace Report” 1967, nr 4, s. 4—5; wyjątkowo krytycznie ocenia uczestnictwo mini-państw w organizacjach międzynarodowych E. Plishke: *Microstates in World Affairs*, Waszyngton 1977, s. 153.

²⁸ Zob. W. Morawiecki: *Organizacje...*, s. 358.

²⁹ *Encyklopedia organizacji międzynarodowych...*, s. 504.

³⁰ Zob. np. art. III pkt 1, 2 Konstytucji FAO; art. 2 Konstytucji ITU; art. 10 Konwencji IMCO.

państwom członkowskim, niezależnie od charakteru ich powiązania z organizacjami.

Rodzaje członkostwa decydują natomiast o zakresie uprawnień niezbędnych do wykonania reprezentacji. Członkowie zwyczajni mają we wszystkich organizacjach szersze uprawnienia niż pozostałe kategorie członków. Uwidacznia się to najlepiej w procesie podejmowania decyzji (głosowania), z którego członkowie stowarzyszeni, tymczasowi i *de facto* zostali właśnie wyłączeni. Nie przysługuje im także czynne i bierne prawo wyborcze, co sprawia, że nie uczestniczą w wyborach i nie mogą być z reguły wybierani do organów organizacji³¹.

Członkostwo inne niż zwyczajne występuje nieczęsto i odgrywa we współczesnych organizacjach międzynarodowych niewielką rolę. Z prawa do reprezentacji korzystają obecnie przede wszystkim zwyczajni członkowie organizacji. Wraz ze wzrostem liczby członków organizacji i ich organów coraz większego znaczenia nabierał także problem reprezentacji państw.

Zarówno w nauce³², jak i w praktyce³³ wielokrotnie wskazywano na potrzebę uregulowania sytuacji prawnej reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych. W 1962 roku postanowiła zająć się tym problemem KPM i wyznaczyła na specjalnego sprawozdawcę Abdullaha El-Eriana. Sprawozdawca w 1963 roku przedłożył Komisji pierwszy raport, w 1967 roku drugi, a w 1968 roku trzeci raport dotyczący reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych. Już w trzecim raporcie znalazły się projekty artykułów poświęcone sytuacji prawnej stałych przedstawicielstw państw (część II), delegacji na sesje i konferencje zwoływane pod ich auspicjami (część III) oraz stałych obserwatorów państw nieczłonkowskich (część IV). Według oświadczenia samego sprawozdawcy artykuły zawarte w IV części zostały ujęte w formie „prowizorycznej” i dotyczyły prawa państw nieczłonkowskich do mianowania obserwatorów, zadań obserwatorów oraz składu biura stałego obserwatora. Pominięto natomiast niezwykle ważny i trudny do opracowania dział przywilejów i immunitetów obserwatorów. Na 986 posiedzeniu XX sesji 31 lipca 1968 roku Komisja przyjęła prowizoryczny projekt złożony z 21 artykułów obejmujących część I i II raportu trzeciego. W stosunku do III i IV części raportu Komisja, tłumacząc się brakiem czasu, nie zajęła stanowiska³⁴.

³¹ Por. rozdział VI.

³² Np. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 414.

³³ Australia już w 1945 r. proponowała, aby wszyscy członkowie ONZ ustanawiali przy tej Organizacji swoje stałe misje — zob. E. B. Appathurai: *Les missions...*, s. 18.

³⁴ Zob. *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt troisième session 1971, Nations Unies, Nowy Jork 1972*, s. 2.

Czwarty raport³⁵ złożony KPM w 1969 roku dotyczył ułatwień, przywilejów i immunitetów stałych misji w organizacjach. Sprawozdawca dołączył do niego dokument roboczy (A/CN.4/L. 136) zawierający projekt uregulowania statusu stałych obserwatorów państw. KPM postanowiła włączyć do projektu konwencji o stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi zarówno artykuły dotyczące stałych obserwatorów państw nieczłonkowskich, jak i delegacji państw wysyłanych na poszczególne sesje organów organizacji i konferencje międzynarodowe zwolywane przez te organizacje. Zgodnie z procedurą obowiązującą Komisję projekt został przedstawiony rządów państw-członków ONZ z prośbą o sporządzenie i nadesłanie uwag.

Większość państw wypowiedziała się za łącznym uregulowaniem statusu prawnego misji obserwatorów i misji wysyłanych przez państwa należące do organizacji. Proponowane połączenie przepisów zmierzało do wyeliminowania powtarzających się postanowień dotyczących statusu misji przedstawicielskich i obserwacyjnych.

W trakcie XXIII sesji w 1971 roku Komisja przyjęła ostateczny projekt konwencji dotyczącej reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi³⁶ i zgodnie z procedurą przewidzianą w jej statucie przedłożyła go XXVIII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Projekt konwencji został skierowany do Komisji Prawnej Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, która — po dyskusji — podjęła rezolucję następującej treści: „Komisja Prawna proponuje zwołanie w Wiedniu w 1975 roku Konferencji Międzynarodowej poświęconej problematyce reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi. Ewentualne uwagi do projektu konwencji państwa i organizacje międzynarodowe (międzyrządowe) powinny zgłaszać do 1 września 1974 roku.”³⁷

Zgodnie z tą decyzją Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi odbywa się w Wiedniu w dniach od 4 lutego do 14 marca 1975 roku. Ostatecznym efektem jej obrad jest przytaczana już konwencja o reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi z 14 marca 1975 roku. Uregulowano w niej wszystkie znane obecnie formy reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych, przy czym większość przepisów konwencji dotyczy oczywiście reprezentacji państw członkowskich. Jednak po raz pierwszy w prawie międzynarodowym zostały w tej właśnie konwencji sformu-

³⁵ Tamże, s. 4.

³⁶ Tamże, s. 9—61.

³⁷ Zob. *Nations Unies, Revue de la Semaine, Communiqué de presse WS/633*, 16 nov. 1973, s. 12.

lowane w sposób wyraźny i jednolity podstawy prawne uczestnictwa w pracach organizacji także państw, które nie są ich członkami.

Kryterium członkostwa państw (lub jego brak) pozwoliło zatem na wyodrębnienie wśród stałych misji dwu grup: a) stałych misji państw członkowskich; b) stałych misji obserwatorów. Podstawy prawne obowiązujące przy ustanawianiu obydwu typów stałych misji zostały umieszczone w części II konwencji — *Misje do organizacji międzynarodowych* (art. 5—41).

Stałe misje państw członkowskich

Misje państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych

Uniwersalizm organizacji międzynarodowych

Członkami organizacji powszechnych zwanych także uniwersalnymi, są wszystkie lub niemal wszystkie państwa, co sprawia, że terytorialny zasięg oddziaływania takich organizacji jest bardzo szeroki i w zasadzie obejmuje niemal cały glob ziemski³⁸.

Konwencja z 1975 roku zalicza do organizacji powszechnych ONZ, jej organizacje wyspecjalizowane, Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (IAEA) i wszystkie podobne organizacje, których członkostwo ma zasięg światowy (art. 1 pkt 1—2).

Powszechność organizacji międzynarodowych nie może być jednak interpretowana ani jako bezwzględny nakaz, ani jako wyłączny cel ich działania. Dążenie do maksymalnego rozszerzenia członkostwa organizacji nie powinno się odbywać kosztem rezygnacji ze statutowych zasad współpracy państw. Zadania organizacji powszechnych są bardzo szerokie i obejmują niemal wszystkie dziedziny współpracy międzynarodowej. Realizowanie tych zadań (zwłaszcza gospodarczych, społecznych, kulturalnych) jest tym pełniejsze, im liczniejsza grupa państw uczestniczy w pracach organizacji.

Współczesna praktyka i prawo międzynarodowe stawiają, jak się wydaje, przed organizacjami uniwersalnymi określone i niemal powszechnie akceptowane następujące warunki formalne:

- a) zasada powszechności powinna być ujęta w statucie organizacji;
- b) zadania organizacji powszechnych powinny być nakreślone w statucie organizacji na tle ogólnie, aby mogły uwzględniać interesy wszystkich państw bez względu na to, do jakiego systemu społeczno-politycznego należą;

³⁸ R. Bierzanek: *Zasada uniwersalności w ONZ*, SM 1968, nr 10, s. 41.

c) przepisy dotyczące członkostwa nie powinny zawierać żadnej klauzuli dyskryminacyjnej, ani stawiać jakichkolwiek warunków utrudniających dostęp do organizacji państwom ze względu na ich ustrój lub formę rządu;

d) interpretacja przepisów w sprawie członkostwa powinna być w praktyce prowadzona tak, aby nie zamykać dostępu do organizacji żadnemu państwu, które jest zainteresowane działalnością organizacji, deklaruje gotowość przyjęcia statutowych zobowiązań oraz jest w stanie te zobowiązania wypełnić.

Praktyczna ocena stopnia i zakresu powszechności organizacji międzynarodowych jest zawsze uzależniona od łącznej akceptacji wszystkich czterech wymienionych kryteriów bez przyznawania priorytetowego znaczenia któremukolwiek z nich.

Podstawy prawne ustanawiania stałych misji

Określenie „stała misja” oznacza, według konwencji z 1975 roku, „misję o charakterze stałym, reprezentującą państwo, wysłaną przez państwo będące członkiem jakiejś organizacji do tej organizacji” (art. 1 pkt 1/7). Jest to terminologia przyjęta w konwencji z 1975 roku. W przepisach i praktyce organizacji międzynarodowych można spotkać także inne określenia tej formy reprezentacji, np. „stała reprezentacja”, „stałe przedstawicielstwo”, „stała delegacja”, „placówka”, „misja”³⁹.

Konwencja z 1975 roku jest pierwszą umową międzynarodową, która formułuje jednolite podstawy prawne ustanawiania stałych misji wspólne dla wszystkich powszechnych organizacji międzynarodowych. W art. 5 pkt. 1 konwencji, zatytułowanym *Ustanowienie misji*, wyraźnie stwierdzono: „Państwa członkowskie mogą, jeżeli na to pozwalają reguły organizacji, ustanawiać stałe misje do wykonywania funkcji wymienionych w art. 6.” Z treści tego przepisu wynika wyraźnie, że możliwość ustanawiania stałych misji jest prawem (a nie obowiązkiem), z którego państwo może skorzystać z chwilą nabycia członkostwa pod warunkiem, że „reguły organizacji na to pozwalają” („if the rules of the Organization so permit”). Konwencja akceptuje, jak widać, wszystkie reguły obowiązujące dotychczas w organizacjach powszechnych. Jest to wyraźnie potwierdzone także w art. 3: „Przepisy niniejszej konwencji nie naruszają żadnej z odpowiednich reguł Organizacji”.

W tej sytuacji wyjaśnienie terminu „reguły Organizacji” staje się oczywistą koniecznością, ponieważ od jego treści i interpretacji będzie uzależniona realna możliwość ustanawiania stałych misji. Próbę defini-

³⁹ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 69—70.

cji tego określenia podejmuje sama konwencja w art. 1 pkt. 1 (34), stwierdzając: „the rules of the Organization” to nie tylko statuty organizacji i regulaminy ich organów, ale także decyzje i rezolucje oraz ustalona w tym zakresie praktyka organizacji. Ustanowienie stałej misji może być więc uzależnione od rozmaitych czynników wpływających nie tylko z norm prawa stanowionego (statuty) czy uchwalanego (regulaminy, decyzje, rezolucje), ale także z praktyki przyjętej w poszczególnych organizacjach. Należy również pamiętać, że o dopuszczalności ustanawiania stałych misji mogą niekiedy decydować nie tylko elementy prawne, ale również względy natury politycznej⁴⁰.

Prawidłowa ocena stałego uczestnictwa państw wymaga zgodnie z art. 5 pkt. 1 w związku z art. 1 pkt. 1 (34) konwencji przeprowadzenia analizy:

- 1) statutów organizacji i regulaminów ich głównych organów;
- 2) uchwał (decyzji, rezolucji),
- 3) praktyki organizacji,
- 4) układów zawieranych przez państwa i organizacje w sprawie ich stałych siedzib,
- 5) przepisów wewnętrznych poszczególnych państw, a zwłaszcza państw-siedzib, jeżeli dotyczą sytuacji prawnej stałych misji.

Konwencja z 1975 roku nie wymienia bezpośrednio wśród podstaw prawnych decydujących o zasadach ustanawiania stałych misji dwu ostatnich kategorii przepisów (4, 5). Należy przypuszczać, że jest to wynik przeoczenia. Opinię tę zdają się także potwierdzać ustalenia zawarte w art. 4 i 77 konwencji⁴¹.

Podstawa prawna ustanawiania stałych misji sformułowana w art. 5 pkt. 1 konwencji ma, jak to już wykazano, ogólny charakter i jest wspólna dla wszystkich powszechnych organizacji międzynarodowych. Natomiast wymienione źródła (pkt. 1—5) mają charakter szczegółowy, uzupełniający podstawę ogólną i są różne w poszczególnych organizacjach międzynarodowych, tak jak różne są statuty, regulaminy, uchwały i praktyka tych organizacji. Można je zatem w celu odróżnienia nazywać podstawami szczegółowymi.

⁴⁰ W. Morawiecki: *Organizacje...*, s. 113—118.

⁴¹ Art. 4 stanowi, że przepisy Konwencji: a) nie naruszają obowiązujących porozumień między państwami lub między państwami a organizacjami powszechnymi, b) nie wykluczają możliwości zawierania innych międzynarodowych porozumień w sprawie reprezentacji państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych. Natomiast art. 77 nakłada na misje i delegacje oraz ich członków obowiązek przestrzegania ustaw i rozporządzeń państwa siedziby — zob. *Wybór dokumentów...*, s. 593 i 607.

Założyciele ONZ nie przewidywali potrzeby trwałego powiązania państw członkowskich z Organizacją i dlatego ani Karta NZ, ani regulaminy jej głównych organów nie zawierają wyraźnych przepisów na temat stałych misji. Art. 28 pkt 1 Karty zakłada nieprzerwane funkcjonowanie Rady Bezpieczeństwa. Zobowiązuje to, ale tylko członków Rady, do utrzymywania stałej reprezentacji w siedzibie ONZ, przy czym zakres oddziaływania takiej reprezentacji sprowadza się wyłącznie do funkcjonowania w tym jednym organie. Zważywszy jeszcze proporcję ilościową, w jakiej pozostają członkowie RB do członków całej Organizacji, trudno utożsamiać reprezentacje państw wysłane na mocy art. 28 Karty NZ z instytucją stałych misji przy ONZ.

W innych przepisach Karty NZ można znaleźć tylko pojedyncze i fragmentaryczne postanowienia dotyczące niektórych aspektów działalności członków reprezentacji państw w ONZ. Prawo do korzystania z przywilejów i immunitetów podczas wykonywania ich funkcji potwierdza np. art. 105 pkt 2 Karty. Także artykuły 9, 18, 61 pkt 4, 67, 86 pkt 2 i 89 Karty NZ zawierają postanowienia w sprawach: reprezentacji państw członkowskich, składu i zasad głosowania w głównych organach ONZ. W przytoczonych artykułach użyto określenia „przedstawiciele członków Organizacji i chociaż nie ma wątpliwości, że idzie tu o szeroko pojętą reprezentację państw, to jednak brak wyraźnych zasad ustanawiania stałych misji może budzić zdziwienie, zwłaszcza że instytucja ta była dobrze znana już w czasach Ligi Narodów.

Konwencja o przywilejach i immunitetach ONZ z 13 lutego 1946 roku także nie mówi bezpośrednio o możliwościach ustanawiania misji, a tylko o przywilejach i immunitetach zarówno reprezentantów państw w głównych i pomocniczych organach Organizacji oraz na konferencjach zwoływanych pod ich auspicjami (art. IV), jak i personelu stałych misji (art. IV sect. 16).

Ważnym dokumentem do określenia statusu prawnego stałych misji jest układ w sprawie siedziby głównej ONZ z 26 kwietnia 1947 roku. Artykuł V tego porozumienia, zatytułowany *Stali przedstawiciele*, określa rangę i pierwszeństwo szefów reprezentacji państw przy ONZ oraz te przywileje i immunitety, które przyznaje im rząd USA jako państwo siedziby Organizacji. Brak w tym układzie, podobnie zresztą jak w wymienionych już dokumentach, wyraźnych przepisów określających podstawowe zasady ustanawiania stałych misji. W tej sytuacji, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, należy szukać podstaw prawnych funkcjonowania tej instytucji w uchwałach Organizacji lub w jej praktyce.

Na szczególną uwagę zasługują inicjatywy niektórych państw zmie-

rzające do określenia statusu stałych misji. Na przykład Australia w grudniu 1945 roku, jeszcze przed I sesją Zgromadzenia Ogólnego, zaproponowała na forum Komitetu Przygotowawczego, aby każde państwo członkowskie miało prawo do ustanowienia przy Organizacji swej stałej misji⁴². Można przypuszczać, że o złożeniu takiej propozycji zadecydowały trudności komunikacyjne, a przede wszystkim znaczna odległość między Australią a ONZ. W tym czasie ONZ ustosunkowała się dość sceptycznie zarówno do propozycji Australii, jak i do całego problemu stałych misji.

Informacje o stałych misjach w latach 1946—1947 są niestety dość fragmentaryczne. Wiadomo tylko, że niektóre państwa tworzyły specjalne biura do spraw łączności z sekretariatem ONZ, inne wykorzystywały w tym celu swoje konsulaty w Nowym Jorku lub ambasady w Waszyngtonie. Brak przepisów, brak zwyczaju, wreszcie brak praktyki Organizacji w tej materii spowodował, że instytucja stałych misji rozwijała się w sposób zupełnie nie kontrolowany⁴³.

Dalsze próby wprowadzenia stałych misji do praktyki ONZ podejmowały kolejno rządy Dominikany i Boliwii. W 1948 roku, w trakcie debaty w VI Komitecie Zgromadzenia Ogólnego, przedstawiciel Boliwii oświadczył, że propozycja jego rządu zmierza do wypełnienia luki, jaka istnieje w Karcie NZ, dotyczącej stałych delegacji przy ONZ. Po dyskusji nad tą kwestią⁴⁴ Zgromadzenie przyjęło 3 grudnia 1948 roku rezolucję nr 257 (III) Doc. A/748, określającą zasady obowiązujące przy ustanawianiu stałych misji państw członkowskich w ONZ. Biorąc pod uwagę, że rezolucja została przyjęta bez sprzeciwu i dotyczy problemu równie ważnego dla państw członkowskich, jak i dla samej organizacji, przytoczenie jej tekstu *in extenso* wydaje się celowe.

Zgromadzenie Ogólne

Zważywszy, że od chwili powstania ONZ rozwinęła się praktyka ustanawiania przy siedzibie Organizacji stałych misji państw członkowskich,

zważywszy, że obecność tego rodzaju stałych misji pomaga w realizacji celów i zasad ONZ oraz utrzymywaniu stałej łączności pomiędzy państwami członkowskimi a Sekretariatem w okresach między sesjami organów ONZ,

zważywszy, że w tych okolicznościach należy przewidywać upowszechnienie się instytucji stałych misji i uregulować sprawę składania listów uwierzytelniających stałych przedstawicieli,

⁴² E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 18.

⁴³ Tamże, s. 18—19.

⁴⁴ W dyskusji zabierali głos m.in. reprezentanci Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii, popierając inicjatywę tworzenia stałych misji przy ONZ — zob. tamże, s. 20—22.

zaleca:

1) aby listy uwierzytelniające stałych przedstawicieli były wydawane przez głowę państwa, szefa rządu lub przez ministra spraw zagranicznych i przekazywane Sekretarzowi Generalnemu;

2) aby szef misji komunikował Sekretarzowi Generalnemu na piśmie nominacje i zmiany członków stałych misji, innych stałych przedstawicieli;

3) aby stały przedstawiciel na wypadek swej czasowej nieobecności podawał Sekretarzowi Generalnemu nazwisko członka misji, który będzie pełnił obowiązki szefa misji;

4) aby państwa członkowskie życzące sobie, aby ich stali przedstawiciele reprezentowali je w jednym lub w większej liczbie organów ONZ, wymieniały te organy w listach uwierzytelniających przekazywanych Sekretarzowi Generalnemu.

Poleca Sekretarzowi Generalnemu przedkładać na każdej sesji zwyczajnej Zgromadzenia Ogólnego sprawozdanie dotyczące listów uwierzytelniających stałych przedstawicieli przy ONZ.”⁴⁵

Można oczywiście dyskutować, czy przytoczona tu rezolucja należy do tzw. prawa wewnętrznego Organizacji i wiąże wszystkie państwa, czy też jak większość rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ ma moc względnie obowiązującą. Wydaje się, że przedmiotowy zakres regulacji wiąże tę rezolucję raczej z życiem wewnętrznym ONZ, co skłania do zaliczenia jej w poczet uchwał wewnętrznych Organizacji. Przemawia także za tym skutek, jaki wywoływałoby ewentualne niestosowanie się państw do zaleceń zawartych w tej rezolucji. Organizacja zaleca tylko, co prawda, określone reguły postępowania, ale ustanowienie stałych misji z pogwałceniem tych zaleceń musiałoby w efekcie prowadzić do odmowy akredytacji (przyjęcia) misji przy ONZ.

Wymienione podstawy prawne funkcjonowania stałych misji w ONZ są niepełne, a nadto rozmieszczone w różnej rangi aktach prawnych. Nie można powiedzieć, by ich uwzględnienie, zgodnie z art. 5 pkt. 1 konwencji z 1975 roku, jednoznacznie wyjaśniało proces tworzenia stałych misji. W tej sytuacji należy sięgnąć do praktyki państw i Organizacji⁴⁶. W praktyce przyjęto zasadę, że z chwilą uzyskania członkostwa ONZ państwo nabywa także prawo wysłania do Organizacji swej stałej misji. Nie stawiano zatem żadnych dodatkowych warunków, uważając widocznie, że instytucja stałych misji jest potrzebna do prawidłowej działalności Organizacji.

Najwymowniejszą ilustracją wspólnej praktyki państw i ONZ w o-

⁴⁵ *Zbiór statutów...*, t. I, s. 111.

⁴⁶ Sekretariat ONZ przygotował obszerne studium dotyczące praktyki ONZ, organizacji wyspecjalizowanych i IAEA — zob. YILC 1967, t. II, s. 154—325.

Tabela 1

Zależność między nabyciem członkostwa a ustanowieniem stałej misji

| Rok utworzenia stałej misji | Liczba państw | Nazwa państwa i rok wstąpienia do ONZ |
|-----------------------------|---------------|---|
| 1946 | 9 | Francja* (1945), Norwegia* (1945), Egipt* (1945), Indie* (1945), Filipiny* (1945), Chile* (1945), Ekwador* (1945), Peru* (1945), Kuba* (1945) |
| 1947 | 29 | Polska* (1945), Czechosłowacja* (1945), ZSRR* (1945), Jugosławia* (1945), Australia* (1945), Belgia* (1945), Dania* (1945), Grecja* (1945), Islandia (1946), Holandia* (1945), Wielka Brytania* (1945), Szwecja (1946), Turcja* (1945), Afganistan (1946), Iran* (1945), Syria* (1945), Tajlandia (1946), Argentyna* (1945), Boliwia* (1945), Brazylia* (1945), Kolumbia* (1945), Meksyk* (1945), Nikaragua* (1945), Panama* (1945), Dominikana* (1945), Urugwaj* (1945), Wenezuela* (1945), Związek Południowo-Afrykański* (1945), USA* (1945) |
| 1948 | 8 | Arabia Saudyjska* (1945), Białoruś* (1945), Liberia* (1945), Kanada* (1945), Nowa Zelandia* (1945), Costa Rica* (1945), Gwatemala* (1945), Haiti* (1945) |
| 1949 | 2 | Pakistan (1947), Izrael (1948) |
| 1950 | 6 | Ukraina* (1945), Indonezja (1950), Irak* (1945), Liban* (1945), Honduras* 1945, Paragwaj* (1945) |
| 1951 | 1 | Salwador* (1945) |
| 1952 | 0 | — |
| 1953 | 2 | Etiopia* (1945), Birma (1948) |
| 1954 | 0 | — |
| 1955 | 1 | Jemen (1947) |
| 1956 | 16 | Albania (1955), Bułgaria (1955), Węgry (1955), Rumunia (1955), Austria (1955), Finlandia (1955), Hiszpania (1955), Laos (1955), Irlandia 1955, Portugalia (1955), Włochy (1955), Sudan (1956), Jordania (1955), Nepal (1955), Sri Lanka (1955), Khmer (1955) |
| 1957 | 5 | Ghana (1957), Maroko (1956), Tunezja (1956), Japonia (1950), Malaizja (1957) |
| 1958 | 1 | Luksemburg* (1945) |
| 1959 | 2 | Gwinea (1958), Libia (1955) |
| 1960 | 8 | Cypr (1960), Gabon (1960), Madagaskar (1960), Mali (1960), Nigeria (1960), Republika Afryki Środkowej (1960), Senegal (1960), Togo (1960) |

| Rok utworzenia stałej misji | Liczba państw | Nazwa państwa i rok wstąpienia do ONZ |
|-----------------------------|---------------|--|
| 1961 | 12 | Kamerun (1960), Kongo (1960), Dahomej (1960), Czad (1960), Górna Wolta (1960), Mauretania (1961), Mongolia (1961), Niger (1960), Sierra Leone (1961), Somalia (1960), Wybrzeże Kości Słoniowej (1960), Zair (1960) |
| 1962 | 7 | Algeria (1962), Burundi (1962), Jamajka (1962), Rwanda (1962), Tanzania (1961), Trynidad i Tobago (1962), Uganda (1962) |
| 1963 | 1 | Kuwejt (1963) |
| 1964 | 4 | Kenia (1963), Malawi (1964), Malta (1964), Zambia (1964) |
| 1965 | 2 | Malediwy (1965), Singapur (1965) |
| 1966 | 3 | Bostwana (1966), Gujana (1966), Lesotho (1966) |
| 1967 | 1 | Barbados (1966) |
| 1968 | 3 | Jemen Demokratyczny (1967), Mauritius (1968), Swaziland (1968) |
| 1969 | 1 | Gwinea Bissau (1968) |
| 1970 | 0 | |
| 1971 | 6 | Bahrain (1971), Bhutan (1971), ChRL (1971), Fidzi (1970), Kathar (1971), Oman (1971) |
| 1972 | 1 | Zjednoczone Emiraty Arabskie (1971) |

* Członkowie pierwotni ONZ.

mawianym zakresie jest ilościowy rozwój stałych misji w kolejnych etapach działalności Organizacji. W grudniu 1948 roku działało w Nowym Jorku już 46 biur, które zgodnie z terminologią rezolucji 257 (III) były nazwane stałymi misjami. Zdecydowaną większość wśród nich (42) stanowiły misje członków założycieli ONZ, a pozostałe misje wysłały: Afganistan, Islandia, Szwecja i Tajlandia⁴⁷. W latach 1948—1955 stałe reprezentacje przy ONZ ustanowiło tylko 12 państw⁴⁸.

Dopiero od 1956 roku instytucja stałej reprezentacji zaczyna się rozwijać bez przeszkód, a prawdziwa „eksplozja” stałych misji wiąże się z przyjęciem do ONZ wielu nowo powstałych państw afrykańskich. Tylko w latach 1960—1965 mianowano przy ONZ aż 34 stałe misje,

⁴⁷ 8 państw-członków założycieli ONZ ustanowiło swoje stałe misje nieco później: Etiopia 1950, Honduras 1950, Irak 1950, Liban 1950, Luksemburg 1958, Paragwaj 1950, Salvador 1951 i Ukraińska SSR 1950 — zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 28.

⁴⁸ Tamże.

w tym 26 reprezentacji państw afrykańskich. W końcu 1972 roku istniało przy ONZ 131 stałych misji. Ustanowiły je wszystkie ówczesne państwa członkowskie z wyjątkiem Gambii.

Zależność między nabyciem członkostwa a ustanawianiem przez państwa stałych misji obrazuje tabela 1. Porównanie daty ustanowienia misji⁴⁹ z datą wstąpienia państwa do ONZ umożliwia ocenę stopnia zainteresowania poszczególnych państw tą formą współpracy z Organizacją. Pozwala to także dostrzec, że w pierwszych latach funkcjonowania Organizacji (1945—1954) państwa uruchamiały swoje misje w rok, dwa, a niekiedy nawet w trzy lata po wstąpieniu do ONZ. Natomiast w okresie 1955—1969 państwa podejmowały tę decyzję znacznie szybciej, otwierając misje przeważnie w ciągu 3 miesięcy od chwili nabycia członkostwa Organizacji. Świadczy to o pełnej akceptacji stałych misji jako instytucji niezbędnej zarówno dla państw członkowskich, jak i dla realizacji celów samej Organizacji.

Organizacje wyspecjalizowane

Do ustanawiania stałych misji państw w organizacjach wyspecjalizowanych stosuje się, podobnie jak w ONZ, art. 5 pkt 1 w związku z art. 1 pkt. 1(34) konwencji z 1975 roku. Organizacje wyspecjalizowane powiązane są z ONZ na mocy art. 57 i art. 63 Karty NZ. Ten formalny związek powoduje, że ONZ i grupę organizacji wyspecjalizowanych określa się często mianem „rodziny narodów”.

Statuty i regulaminy większości organizacji wyspecjalizowanych powstawały na ogół już po utworzeniu ONZ. Twórcy organizacji wyspecjalizowanych przejęli formalnym powiązaniem z ONZ wzorowali się tak wiernie na dokumentacji ONZ, że zdarzało się im popełniać nawet takie same uchybienia. W statutach i regulaminach tych organizacji pominięto (podobnie jak w Karcie NZ) np. zasady ustanawiania stałych misji. Także konwencja w sprawie przywilejów i immunitetów organizacji wyspecjalizowanych z 1947 roku zajmuje się wyłącznie ułatwieniami przyznanymi przedstawicielom państw członkowskich.

Akceptacja i pozytywna ocena tej instytucji w ONZ spowodowała, że również w organizacjach wyspecjalizowanych zaczęto rozważać możliwość ustanawiania stałych misji. Wcześniejsze powiązanie państw z ONZ, a zwłaszcza ustanowienie misji przy Europejskim Biurze ONZ w Genewie znacznie uprościło sytuację. Wiadomo, że Genewa jest także siedzibą aż 6 organizacji wyspecjalizowanych (ILO, WHO, WMO, ITU,

⁴⁹ Datę ustanowienia misji opiera się na informacji umieszczonej w tzw. Niebieskiej Księdze publikowanej przez Sekretariat ONZ. Nie jest to oficjalny dokument, jego nazwa pochodzi od koloru okładek broszury, która zawiera dane o szefie i 3 członkach każdej misji — zob. M. Virally: *Les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève*, [w:] *Les missions...*, t. I, s. 161.

UPU, GATT). Państwo zainteresowane stałym kontaktem z którąkolwiek spośród tych organizacji mogło, rezygnując z dodatkowych nakładów finansowych, upoważnić swoją stałą misję przy Europejskim Biurze ONZ do wykonywania podobnych funkcji przy organizacjach mieszczących się w Genewie. Ustalił się tam nawet zwyczaj łącznej akredytacji stałych przedstawicieli (tj. szefów stałych misji) państw do Europejskiego Biura ONZ i do organizacji wyspecjalizowanych usytuowanych w Genewie⁵⁰. Szwajcarska Rada Federalna zaakceptowała ten zwyczaj i podjęła decyzję w sprawie uregulowania statusu prawnego stałych przedstawicieli przy wszystkich organizacjach usytuowanych w Genewie⁵¹.

Stałe misje państw w Genewie mogą także wykonywać funkcje reprezentacji w stosunku do Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), utworzonej w Genewie w 1964 roku jako stały organ Zgromadzenia Ogólnego ONZ. UNCTAD dysponuje znaczną samodzielnością i w praktyce spełnia funkcje zbliżone do funkcji organizacji wyspecjalizowanych. W jej skład wchodzi wszystkie państwa należące do ONZ lub do co najmniej jednej organizacji wyspecjalizowanej. Liczba stałych misji utrzymujących kontakt z UNCTAD jest znaczna, a ich rola w rozwoju handlu międzynarodowego — poważna⁵².

Genewski zwyczaj ustanawiania jednej stałej misji działającej w kilku wskazanych przez państwo wysyłające organizacjach ma swoje dobre i złe strony. Do pozytywów należy zaliczyć przede wszystkim oszczędności finansowe, wśród negatywów nie można pominąć poważnego rozrostu ilościowego takich misji. Jako organy reprezentujące swe państwa przed kilkoma organizacjami stałe misje w Genewie zmuszone są dokonywać wewnętrznych podziałów i daleko idącej specjalizacji personelu w zależności od aktualnych potrzeb.

Stałe misje działają także i przy organizacjach wyspecjalizowanych usytuowanych poza Szwajcarią, np. IAEA (Wiedeń), ICAO (Montreal), IMCO (Londyn), UNESCO (Paryż), FAO (Rzym). Nie zawsze są to w pełni samodzielne organizmy, często pod względem administracyjnym są zintegrowane z przedstawicielstwami dyplomatycznymi odpowiednich państw wysyłających. Statuty i regulaminy tych organizacji także nie formułują wyraźnych podstaw prawnych funkcjonowania stałych misji. Fragmentarycznych informacji na ten temat dostarczają niektóre układy w sprawie ich siedzib.

Wśród uprawnionych do korzystania z przywilejów i immunitetów

⁵⁰ Zob. YILC 1967, t. II, s. 191—192.

⁵¹ ULLC 1968, t. II, s. 130; *Report...*, s. 54.

⁵² Szerzej na ten temat zob. J. Siotis: *Les missions permanentes accréditées à Genève et la CNUCED*, [w:] *Les missions...*, t. II, s. 273—320.

wymieniano w układach m.in. stałe misje (art. XII układu w sprawie siedziby IAFA), stałych przedstawicieli (art. XI układu w sprawie siedziby FAO), stałych delegatów przy organizacji i ich zastępców (art. 18 układu w sprawie siedziby UNESCO). Umieszczenie w układach odrębnych przepisów przeznaczonych dla stałych misji i ich członków świadczy o tym, że organizacje w chwili zawierania tych układów uważały obecność misji w swej siedzibie za pożądaną.

W niektórych organizacjach stałe misje są ściśle powiązane z misjami dyplomatycznymi państwa wysyłającego. Ustanowienie misji w takiej organizacji bywa niekiedy uzależnione od spełnienia dodatkowych warunków wobec państwa siedziby. Państwo członkowskie może np. ustanowić stałą misję w FAO tylko wówczas, gdy jej szefem, czyli „głównym stałym przedstawicielem”, zostanie szef lub członek akredytowanej w Rzymie misji dyplomatycznej państwa wysyłającego.

Interesująco na tym tle przedstawia się sytuacja, gdy o ustanowienie stałej misji przy FAO ubiega się państwo, które albo nie ma w Rzymie misji dyplomatycznej, albo w ogóle nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych z Włochami. Problem ten jako trudny i wymagający szybkiego rozwiązania został włączony do porządku dziennego VII sesji Konferencji FAO (1953 rok). Konferencja FAO przyjęła wówczas rezolucję nr 54 zalecającą, by państwa członkowskie zamierzające wyznaczyć stałych reprezentantów spośród osób, które nie są i nie mogą zostać członkami misji dyplomatycznych akredytowanych przy rządzie włoskim, „przeprowadziły wstępne konsultacje w tej sprawie z Dyrektorem Generalnym Organizacji”. Dyrektor FAO powinien następnie zbadać, jakie stanowisko w tej sprawie zajmuje rząd włoski i od wyniku tych negocjacji uzależnić dopuszczenie szefa stałej misji⁵³.

Rząd włoski próbował stosować w tych przypadkach wobec szefów misji w FAO instytucję *agrément*, wykształconą wcześniej w tradycyjnej dyplomacji bilateralnej. Przy istotnych różnicach między dyplomacją tradycyjną a wielostronną stanowisko rządu włoskiego nie mogło się długo utrzymać. Z czasem nawet państwa siedziby pogodziły się z tym, że nie będą miały wpływu na proces ustanawiania, a szczególnie na skład personalny misji wysyłanych przez państwa do organizacji międzynarodowych.

Próba syntezy

W poszczególnych organizacjach międzynarodowych stałe misje działają niemal od chwili powstania tych organizacji. Zasady ustanawiania misji zostały sformułowane przede wszystkim w drodze praktyki państw

⁵³ YILC 1967, t. II, s. 192.

i uchwał organizacji, trudniej natomiast znaleźć szczegółowe podstawy prawne tej formy reprezentacji w statutach, regulaminach, konwencjach, czy układach w sprawie siedziby organizacji.

Na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że każde państwo z chwilą uzyskania członkostwa organizacji powszechnej nabywa także prawo do utworzenia stałej misji przy tej organizacji. Zastrzeżenie art. 5 pkt. 1 konwencji z 1975 roku uzależniające możliwość ustanowienia stałej misji od „reguł organizacji” nie ma właściwie w organizacjach powszechnych praktycznego znaczenia. Brak bowiem reguł uniemożliwiających lub utrudniających państwom członkowskim ustanowienie ich stałej reprezentacji. Możliwość ustanawiania stałych misji jest oczywistym i bezwarunkowym prawem każdego państwa-członka organizacji. I chociaż nie zostało włączone jako generalna zasada do statutow organizacji powszechnych, jest zwyczajowym prawem dzisiaj nie kwestionowanym i głęboko zakorzenionym w praktyce państw i organizacji.

Misje państw w organizacjach regionalnych

Współczesne prawo międzynarodowe nie definiuje pojęcia „organizacje regionalne”. Próbę taką podjęła delegacja Egiptu, przedkładając konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco propozycję, aby mianem „regionalnych” objąć organizacje „o charakterze stałym zrzeszające na określonym obszarze geograficznym pewną liczbę państw, które z racji sąsiedztwa, wspólnych interesów, bliskości kulturalnej, językowej, historycznej lub duchowej, czynią się wspólnie odpowiedzialnymi za pokojowe załatwianie sporów oraz za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa w ich regionie, jak również za zabezpieczenie ich interesów oraz rozwój wzajemnych stosunków gospodarczych i kulturalnych”⁵⁴. Propozycji tej nie przyjęto uznając, że nie wyczerpuje wszystkich sytuacji, w jakich państwa mogą tworzyć organizacje regionalne.

Współpracą regionalną zaczęto obejmować różne dziedziny stosunków międzynarodowych. Powstawały zarówno organy regionalne w organizacjach powszechnych (np. w ONZ powołano Komisje Gospodarcze dla: Europy — UNECE, Ameryki Łacińskiej — UNECLA, Azji i Dalekiego Wschodu — UNECAFE oraz Afryki — UNECA), jak i nowe organizacje obejmujące zasięgiem oddziaływania tylko niektóre państwa. W sytuacji, gdy podstawę doboru członków takiej organizacji stanowiła np. chęć (zamiar) osiągnięcia wspólnego celu poparta przynależnością państw do tego samego systemu społeczno-politycznego, można mówić

⁵⁴ Zob. R. Bierzanek: *Wstęp*, [w:] *Zbiór statutow...*, t. III, s. 13.

o organizacji partykularnej. Jeśli natomiast organizację tworzą państwa należące do jednego regionu geograficznego, wówczas określa się ją mianem organizacji regionalnej. Pominęto tu jako wykraczające poza temat szczegółowe rozważania związane z pojęciami „regionu”, „regionalizmu” i „partykularyzmu”⁵⁵. Uznano natomiast, że należy omówić łącznie organizacje regionalne i partykularne, przy czym w celu uproszczenia terminologii posłużono się dla całej grupy nazwą „organizacje regionalne”⁵⁶.

Ze względu na przedmiot działalności można wśród organizacji regionalnych wyodrębnić:

a) organizacje o celach ogólnych (OPA, OJA, LPA, Unia Zachodnioeuropejska, Rada Europy, Rada Nordycka);

b) organizacje polityczno-wojskowe (Układ Warszawski, NATO, SEATO);

c) organizacje o celach gospodarczych, społecznych i technicznych (RWPG i jej organizacje wyspecjalizowane oraz zachodnioeuropejskie wspólnoty gospodarcze).

Różny jest charakter prawny i międzynarodowe znaczenie wymienionych organizacji. Niektóre z nich odgrywają ważką rolę, ale tylko dla zamkniętego i stosunkowo niewielkiego kręgu państw (np. Rada Nordycka⁵⁷), inne mają swój udział w budowaniu międzynarodowych więzi decydujących niekiedy o współpracy całego dużego regionu (OPA, OJA, LPA). Jeszcze inne organizacje są charakterystyczną formą powiązań państw o jednakowych systemach społeczno-politycznych (np. organizacje państw socjalistycznych i kapitalistycznych). Różnice dotyczące kręgu członków i zakresu działalności tych organizacji musiały mieć także wpływ na sposób reprezentacji państw członkowskich.

W skład organizacji regionalnych wchodzi różna liczba państw. RWPG, EWG, EWWS i Eurotam zrzeszają po 9 państw, w pracach LPA uczestniczy 19 członków, w OPA — 23, a w skład OJA wchodzi aż 40 państw⁵⁸. Niezależnie jednak od liczby członków żadna z tych organizacji nie sformułowała ani w statucie, ani w swoich regulaminach podstaw prawnych ustanawiania stałych misji.

Niektóre z tych organizacji (np. OPA) wymieniały tylko reprezentantów państw członkowskich wśród osób korzystających w państwie

⁵⁵ Zob. W. Morawiecki: *Organizacje...*, s. 107; J. Machowski: *Grupy „regionalne” w ONZ*, SM 1963, nr 1, s. 54—79.

⁵⁶ Podobne stanowisko zajmują autorzy *Zbioru statutów...*, t. III. Tom ten zatytułowany *Organizacje regionalne* zawiera zarówno statuty organizacji partykularnych (RWPG), jak i organizacji regionalnych.

⁵⁷ Zob. Z. M. Klepacki, R. Ławniczak: *Rada Nordycka a współpraca i integracja państw skandynawskich*, Warszawa 1976.

⁵⁸ Zob. wykazy państw członków tych organizacji zamieszczone w *Zbiorze statutów...*, t. III.

siedziby z przywilejów i immunitetów⁵⁹. Najczęściej prawo do ustanawiania stałych misji wynika z wewnętrznych ustaleń organizacji regionalnych. Stałe reprezentacje do Rady Europy są np. wysyłane przez państwa na podstawie rezolucji przyjętej przez Komitet Ministrów na jego VIII sesji w maju 1951 roku⁶⁰. Komitet — uważając, że w interesie organizacji leży ułatwienie kontaktów państw z sekretariatem RE — zachęcał państwa członkowskie, aby rozważyły możliwość ustanowienia stałych reprezentacji w siedzibie organizacji („Chaque Membre est invité à étudier la possibilité de se faire représenter en permanence au siège du Conseil de l'Europe”)⁶¹. Natomiast pozycję prawną stałych reprezentacji uregulował protokół dodatkowy do porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy z 1952 roku. Artykuł 4 tego porozumienia stwierdza, że stałe reprezentacje państw członkowskich będą podczas wykonywania swych funkcji korzystały z takich samych przywilejów i immunitetów, jak odpowiadający im rangą przedstawiciele dyplomatyczni państw akredytowani we Francji⁶².

Inicjatywę ustanawiania stałych misji poparła także LPA. Komitet Polityczny Rady LPA zaapelował do wszystkich państw członkowskich o podjęcie niezbędnych kroków zmierzających do utrzymania stałej więzi z sekretariatem organizacji przy pomocy stałych reprezentacji⁶³.

W OJA odmiennie rozwiązano problem stałej reprezentacji państw. W grudniu 1965 roku Institutional Committee zaproponował, aby utrzymaniem stałych kontaktów z sekretariatem OJA obarczyć misje dyplomatyczne państw afrykańskich akredytowane w Addis Abebie. Rada Ministrów OJA podczas VI sesji zwyczajnej w 1966 roku zaaprobowала tę propozycję⁶⁴. W tej sytuacji OJA jest jedyną organizacją regionalną o celach ogólnych, przy której nie działają odrębne specjalnie w tym celu utworzone stałe misje państw członkowskich. Można to chyba wytłumaczyć stosunkowo krótkim okresem działalności organizacji.

Ożywione kontakty zarówno z państwami członkowskimi, jak i z państwami spoza organizacji utrzymują Wspólnoty Europejskie, a przede wszystkim EWG⁶⁵. Stałe misje zostały także utworzone przy europejskich organizacjach gospodarczych w Brukseli, przy EFTA w Genewie, przy RWPG w Moskwie. Brak statutowych podstaw prawnych ustanawiania stałych misji zmusza do postawienia pytania, czy do stosunków

⁵⁹ Zob. YILC 1968, t. II, s. 131.

⁶⁰ Tamże, s. 132.

⁶¹ Tamże.

⁶² Zob. „United Nations, Treaty Series” 1952, t. 250, s. 32.

⁶³ Zob. rezolucja Komitetu Politycznego LPA z 29 marca 1950 r. YILC 1968, t. II, s. 132.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ J. Salmon: *Les représentations et missions permanentes auprès de la CEE et de l'Euratom*, [w:] *Les missions...*, t. I, s. 561.

państwa — organizacje regionalne może mieć w przyszłości zastosowanie konwencja z 1975 roku.

Zakres stosowania konwencji z 1975 roku, zgodnie z życzeniem jej twórców, ogranicza się do reprezentacji państw w organizacjach powszechnych (tzn. w ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych). Nie oznacza to jednak, że przepisy konwencji nie mogą znaleźć zastosowania do innych organizacji, a w szczególności do niektórych organizacji regionalnych. Potwierdza taką możliwość art. 2 pkt 2 konwencji z 1975 roku, uzależniając kwestię ewentualnego przyjęcia tych przepisów od swobodnego uznania zainteresowanego państwa i właściwej organizacji regionalnej (art. 2 pkt 4).

Ustanowienie stałych misji państw w organizacjach regionalnych odbywa się aktualnie na podstawie przepisów wewnętrznych i wspólnej praktyki państw i organizacji. I tutaj, podobnie jak w ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych, korzystanie ze stałej reprezentacji jest niezbędnym elementem funkcjonowania organizacji, a ustanowienie stałej misji stało się zwyczajowym prawem każdego państwa, które do niej należy.

Stale misje obserwatorów

Jeszcze do niedawna brak było jednolitych przepisów regulujących zasady uczestnictwa państw nieczłonkowskich w pracach organizacji międzynarodowych. Poszczególne organizacje, zainteresowane współpracą z państwami spoza kręgu ich członków, rozwiązywały ten problem rozmaicie, zwracając przy tym większą uwagę na stworzenie państwom nieczłonkowskim faktycznej możliwości uczestnictwa w obradach niż na formalne uregulowanie ich pozycji prawnej.

Sytuacja uległa zmianie po uchwaleniu konwencji o reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi z 1975 roku. Po raz pierwszy w prawie międzynarodowym zostały w tej właśnie konwencji wyraźnie sformułowane podstawy prawne powiązania powszechnych organizacji międzynarodowych i państw, które do nich nie należą⁶⁶. Powiązanie takie może przybrać stałą formę (stała misja obserwatorów) lub ograniczyć się tylko do kontaktów doraźnych (delegacja obserwatorów). Nazwa „stała misja obserwatorów” oznacza misję o charakterze stałym, reprezentującą w organizacji międzynarodowej państwo, które nie jest jej członkiem (art. 1 pkt 1/8 konwencji z 1975 roku). W skład stałej misji wchodzi stały obserwator

⁶⁶ Szerzej na ten temat zob. G. Grabowska: *Obserwatorzy państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1978.

jako jej szef oraz członkowie misji, tj. obserwatorzy. Podstawa prawna ustanawiania stałych misji obserwatorów i ich członków jest zawarta w II części konwencji, zatytułowanej *Misje w organizacjach międzynarodowych* (art. 5—41).

Artykuł 5 pkt. 2 konwencji formułuje ogólną podstawę prawną umożliwiającą państwom nieczłonkowskim powiązanie się z organizacją za pośrednictwem stałych misji obserwatorów stwierdzając, że „państwa nie będące członkami organizacji mogą, jeżeli przepisy organizacji na to pozwalają, ustanawiać stałe misje obserwatorów”.

Ustanowienie stałych misji obserwatorów jest uzależnione, podobnie jak i ustanowienie misji państw członkowskich, od „przepisów organizacji”. Szczegółową analizę tego określenia przeprowadzono przy okazji omawiania podstaw prawnych ustanawiania stałych misji państw członków organizacji powszechnych⁶⁷. Poczynione tam spostrzeżenia są aktualne także w procesie ustanawiania misji obserwatorów. Zgodnie z art. 5 pkt. 2 oraz art. 1 pkt. 1 (34) konwencji z 1975 roku dopuszczalność ustanawiania misji obserwatorów powinna być potwierdzona w statutach lub regulaminach organizacji, w ich uchwałach, praktyce, układach w sprawie siedziby lub wreszcie prawie wewnętrznym państw.

Misje obserwatorów w organizacjach powszechnych

Stałe misje państw nieczłonkowskich zostaną omówione na przykładzie ONZ, ponieważ na nim wzorowały się organizacje wyspecjalizowane.

Początków instytucji obserwatorów w ONZ można doszukiwać się już w 1945 roku. Wówczas rządy Finlandii i Włoch zwróciły się z prośbą o wyrażenie zgody na wysłanie przez nie obserwatorów na konferencję założycielską ONZ w San Francisco. Mocarstwa zapraszające nie przychyliły się jednak do tej prośby⁶⁸.

Należy podkreślić, że ani Karta NZ, ani regulaminy głównych organów tej Organizacji nie zawierają postanowień dopuszczających ustanawianie stałych misji państw nieczłonkowskich. Brak również jakichkolwiek decyzji Organizacji w tej sprawie. O możliwość ustanawiania w ONZ stałych misji obserwatorów decydowała więc przede wszystkim praktyka⁶⁹. Poważny wpływ na praktykę ONZ w tym zakresie wywarły następujące czynniki:

a) ujęta w Karcie zasada uniwersalizmu organizacji,

⁶⁷ Zob. s. 66—67.

⁶⁸ Zob. A.G. Mower: *Observer Countries: Quasi Members of the United Nations*, IO 1960, nr 2, s. 171.

⁶⁹ YILC 1967, t. II, s. 190—191.

- b) precedens szwajcarski,
- c) stałe przedstawicielstwa państw członkowskich,
- d) impas w przyjmowaniu do ONZ nowych członków.

Zasada uniwersalizmu zobowiązuje Organizację do ciągłego rozszerzenia jej działalności aż do momentu objęcia nią wszystkich państw, a także daje wszystkim państwom, jeśli spełniają warunki wymienione w art. 4 pkt. 1 Karty NZ, prawo ubiegania się o członkostwo Organizacji. W zależności od interpretacji tych warunków można albo rzeczywiście umożliwiać uczestnictwo w organizacji wszystkim państwom, które chcą i potrafią przestrzegać zasad sformułowanych w Karcie, albo też zamknąć drogę niektórym państwom z innych, najczęściej politycznych powodów. Do chwili obecnej nie są członkami ONZ: państwa, które tego nie pragną (Szwajcaria); małe państwa, które są, jak to się niekiedy określa, ograniczone w wykonywaniu swych spraw suwerennych (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino); spośród państw podzielonych Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna i Korea Południowa; oraz Stolica Apostolska⁷⁰. Jeżeli nie wszystkie państwa chcą lub mogą zostać członkami ONZ, ta uniwersalna organizacja powinna umożliwić im uczestnictwo w swych pracach poprzez stałe misje obserwatorów. Obecnie przy siedzibie głównej ONZ w Nowym Jorku działają 4 stałe misje obserwatorów: Korei Południowej, Monaco, Stolicy Apostolskiej i Szwajcarii, a przy Europejskim Biurze ONZ w Genewie — 4 stałe misje: Korei Południowej, San Marino, Stolicy Apostolskiej i Szwajcarii⁷¹.

Pierwszym państwem, które mianowało swego stałego obserwatora w ONZ była Szwajcaria. Polityka neutralności prowadzona od czasów Kongresu Wiedeńskiego była powodem, że Szwajcaria nie została członkiem ONZ. Jednak, jak oświadczył już w 1946 roku szef Departamentu Politycznego Petitpierre, „jest ona gotowa do wzięcia udziału w każdej międzynarodowej działalności inicjowanej przez ONZ, z wyłączeniem sfery politycznej i wojskowej”⁷². Realizacji tego celu miała służyć szwajcarska misja obserwatorów wysłana już na pierwszą sesję Zgromadzenia Ogólnego NZ do Londynu.

Okazało się jednak wkrótce, że sporadyczne kontakty prowadzające się tylko do uczestnictwa Szwajcarii w sesjach plenarnych Zgromadzenia Ogólnego nie wystarczają obydwu stronom. Dlatego latem 1946 roku Rada Związkowa powołała, przy swoim Konsulacie Generalnym w Nowym Jorku, biuro do spraw łączności z ONZ, zatrudniające dwóch funkcjonariuszy. Decyzją tej Rady z listopada 1948 roku biuro zostało

⁷⁰ G. Grabowska: *Uczestnictwo państw nieczłonkowskich w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, SM 1978, nr 3, s. 109.

⁷¹ Tamże.

⁷² Zob. *Report...*, s. 51—52.

przekształcone w samodzielną, autonomiczną misję, na czele której stał stały obserwator akredytowany przy Sekretariacie ONZ. Pierwszym stałym obserwatorem został Mc Wagnière⁷³. Zastosowany przez rząd szwajcarski i nie budzący żadnych sprzeciwów wśród członków ONZ precedens ustanowienia stałej misji obserwatorów był następnie wielokrotnie powtarzany przez zainteresowane państwa (np. RFN, Włochy, Korea Południowa).

Prawdziwym wzorem do tworzenia misji obserwatorów była praktyka mianowania przez państwa członkowskie stałych przedstawicielstw w siedzibie głównej ONZ. Zasady ustanawiania stałych przedstawicielstw państw członkowskich zostały sformułowane w omówionej rezolucji nr 257 przyjętej podczas III sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ w 1948 roku. Natomiast prawo wysyłania misji obserwatorów przez państwa nie należące do Organizacji, mimo że w praktyce ONZ — jako zasada — nie kwestionowane, nie zostało bliżej sprecyzowane. Dlatego ustanowione i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne NZ reguły postępowania, obowiązujące państwa przy tworzeniu stałych przedstawicielstw, były następnie na zasadzie analogii stosowane przez państwa nieczłonkowskie podczas ustanawiania przez nie stałych misji obserwatorów.

Skutki okresu tzw. zimnej wojny od razu dały o sobie znać także na forum organizacji międzynarodowych. Wnioski wielu państw o przyjęcie do Organizacji nie zostały pozytywnie załatwione z przyczyn przede wszystkim politycznych. Niektóre spośród nich próbowały powiązać się z ONZ poprzez obserwatorów. Nie wszystkim jednak państwom nieczłonkowskim dała Organizacja równe szanse skorzystania z prawa reprezentacji przy swojej siedzibie, chociaż wydawałoby się, że obliguje ją do tego zasada uniwersalizmu. Podjęto wówczas pierwsze próby zmierzające do ujęcia podstaw prawnych mianowania obserwatorów w ramy formalnoprawne.

Podczas V sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ dyskutowano projekt rezolucji⁷⁴, który nakładał na Sekretarza Generalnego obowiązek zapraszania państw ubiegających się o członkostwo w ONZ do uprzedniego wysyłania obserwatorów na sesje Zgromadzenia Ogólnego. Projekt został jednak odrzucony, w tym przez wszystkie wielkie mocarstwa. Brak wiążących przepisów formalnych sprawił, że decyzje o dopuszczeniu do ONZ stałych obserwatorów podejmował indywidualnie Sekretarz Generalny, często zresztą pod presją mocarstw imperialistycznych.

O polityce ustanawiania obserwatorów prowadzonej w czasie im-

⁷³ Następnie funkcje stałych obserwatorów pełnili ministrowie: M. Lindt (1953—1956), T. Soldati (1956—1957), E. Schnyder (1957—1961) oraz ambasadorzy: R. Thalmann (1961—1966) i B. Turrentini (od 1966) — zob. *Report...*, s. 61—62.

⁷⁴ Zob. A. G. Mower: *Observer Countries...*, s. 272.

pasu przez Sekretarza Generalnego może najwymowniej świadczyć lista państw, którym w tym okresie przyznano status obserwatora w ONZ. W 1955 roku przy siedzibie głównej Organizacji działało 8 stałych misji obserwatorów reprezentujących: Austrię, Finlandię, Hiszpanię, Japonię, Koreę Południową, RFN, Szwajcarię oraz Włochy⁷⁵. Znamienne jest, że ani jedno państwo socjalistyczne, spośród ubiegających się o przyjęcie do ONZ, nie miało wówczas swego obserwatora. Nawet w okresie tak autentycznego zapotrzebowania na kontakt z organizacją o aspiracjach uniwersalistycznych tylko względy polityczne, sprzeczne zresztą z interesami całej Organizacji, decydowały o przyznaniu państwu statusu stałego obserwatora.

Atmosfera polityczna w Organizacji uległa zmianie po 1955 roku. Na swej X Sesji Zgromadzenie Ogólne wezwało Radę Bezpieczeństwa do wydania zaleceń w sprawie przyjęcia do ONZ wszystkich państw, z wyjątkiem państw podzielonych. Politykę Organizacji wobec obserwatorów próbowało sformułować Biuro Prawne (Legal Council) w memorandum z 22 sierpnia 1962 roku adresowanym do Sekretarza Generalnego ONZ⁷⁶. Memorandum to jest wewnętrznym dokumentem Organizacji i trudno mówić o jego mocy wiążącej w sferze prawa międzynarodowego. Jest to jednak jedyny oficjalny dokument ONZ zajmujący się szczegółowo problemem obserwatorów. Omówiono w nim np. politykę Organizacji wobec stałych obserwatorów (pkt. 1), podstawy prawne instytucji obserwatorów (pkt 2), ułatwienia (pkt. 3, 4) oraz przywileje i immunitety obserwatorów (pkt 5).

Z treści tego dokumentu jednoznacznie wynika, że w dotychczasowej praktyce Organizacji przyznanie państwu statusu obserwatora było zawsze uzależnione od decyzji Sekretarza Generalnego ONZ. Przed podjęciem decyzji Sekretarz powinien zbadać, czy zainteresowane państwo jest członkiem co najmniej jednej organizacji wyspecjalizowanej systemu ONZ oraz czy jest „powszechnie uznawane” przez członków Organizacji (pkt 1 memorandum).

Pierwszy warunek ma w zasadzie formalny charakter i mimo pozornie obiektywnych cech stwarza przy próbie zastosowania pewne kłopoty. Trudno doprawdy dopatrzyć się związku między decyzją o przyjęciu państwa na członka organizacji wyspecjalizowanej podjętą przez jej upoważniony organ i decyzją Sekretarza Generalnego przyznającą temu państwu status obserwatora w ONZ. Prawo poszczególnych organizacji i ich organów do podejmowania decyzji wynika przecież z indy-

⁷⁵ *Permanent Mission to the United Nations*, Doc.St/SG/Ser.A/64, [sierpień] 1955, s. 134—136.

⁷⁶ Zob. *United Nations Juridical Yearbook 1962*, provisional ed. St/LEG/8, s. 236—237 oraz S. D. Bailey: „*Observer status*” at the *United Nations*, „*The World Today*” 1966, nr 12, s. 507.

widualnych, niezależnych od siebie podstaw prawnych. Nie należy zatem uzależniać możliwości ustanowienia obserwatora państwa w jednej organizacji od decyzji w sprawie członkostwa tego państwa w innej organizacji, nawet jeśli między tymi organizacjami istnieją takie powiązania, jak np. między ONZ a jej organizacjami wyspecjalizowanymi.

Drugi warunek, uzależniający przyznanie statusu obserwatora od „powszechnego uznania”, budzi jeszcze poważniejsze zastrzeżenia. Powstaje pytanie — ile państw, członków ONZ powinno uznawać państwo-kandydata na obserwatora, aby warunek „powszechności uznania” został spełniony. W praktyce sekretarze generalni Organizacji, posługując się tym kryterium, stosowali zasadę tzw. domniemanej większości głosów państw członkowskich⁷⁷. Ponieważ kwestia „powszechności uznania” nie jest stawiana pod formalne głosowanie w żadnym organie ONZ, to przy precyzowaniu tej domniemanej większości Sekretarz Generalny opierał się wyłącznie na spekulacjach politycznych i mechanicznym obliczaniu liczby państw członkowskich uznających rząd ubiegający się o akredytację swego obserwatora.

Posługiwanie się tym kryterium było wygodne zwłaszcza w pierwszym okresie działalności ONZ dla państw kapitalistycznych, a Sekretarzowi Generalnemu dawało możliwość podejmowania arbitralnych decyzji nie liczących się ze stanowiskiem ogółu państw członkowskich ONZ.

Stałe misje obserwatorów funkcjonowały w ONZ, mimo że ani Karta, ani regulaminy organizacji nie regulowały ich statusu. Obserwatorów wchodzących w skład stałych misji nazywa się niekiedy „obserwatorami stałymi” lub „trwałymi”⁷⁸ w odróżnieniu od obserwatorów wysyłanych na sesje wybranych organów organizacji w składzie delegacji obserwatorów.

Organizacje wyspecjalizowane natomiast w zasadzie nie korzystają z instytucji stałych misji obserwatorów. W dotychczasowej praktyce odnotowano zaledwie kilka przypadków ustanowienia stałych misji państw nieczłonkowskich przy tych organizacjach⁷⁹. Stolica Apostolska ustanowiła np. swą stałą misję obserwatorów w FAO, co w przypadku usytuowania głównej siedziby FAO w Rzymie wydaje się zrozumiałe. Należy przy tym pamiętać, że Stolica Apostolska z powodów formalnych nie mogłaby zostać członkiem tej organizacji.

W 1959 roku Republika San Marino wyznaczyła stałego obserwatora

⁷⁷ Zupełnie otwarcie i bez zażenowania przyznawał się do tego Dag Hammarskjöld — zob. jego konferencja prasowa z 21 kwietnia 1960 r., „UN Secretariat, Office of Public Information, Press Releases” 1960, t. 18, s. 14.

⁷⁸ Zob. G. Lisner-Grabowska: *Obserwatorzy państw w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ*, [w:] AUW. Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 120.

⁷⁹ YILC 1967, t. II, s. 203.

zarówno w ILO w Genewie, jak i przy niektórych agendach kulturalnych UNESCO w Paryżu. W tym przypadku o powiązaniu z organizacjami zadecydowało duże znaczenie, jakie omawiane sprawy mają także dla małych państw.

Wydaje się, że o niewielkim zainteresowaniu misjami obserwatorów w organizacjach wyspecjalizowanych decyduje przede wszystkim duża łatwość nabycia członkostwa tych organizacji. Proces doboru członków organizacji wyspecjalizowanych został w znacznym stopniu odformalizowany, a niekiedy państwa stawały się członkami tych organizacji w sposób automatyczny⁸⁰. Organizacje wyspecjalizowane stały się rzeczywiście w pełni uniwersalne i krąg państw pozostających poza nim praktycznie nie istnieje. Przedmiotowy zakres działalności organizacji oraz korzyści płynące z tytułu członkostwa także sprawiają, że państwa bez większych zastrzeżeń i chętniej wybierają status członka organizacji niż status obserwatora.

Misje obserwatorów w organizacjach regionalnych

Organizacje regionalne o celach ogólnych (OPA, OJA, LPA) nie przewidują możliwości współpracy z państwami spoza swego regionu ani w przepisach, ani w praktyce. Europejskie organizacje gospodarcze chętnie natomiast korzystają z tej formy powiązania z państwami nieczłonkowskimi. Czynią to przy pomocy stałych misji i chociaż te misje noszą różne nazwy, np. „misja obserwatorów”, „akredytowani przedstawiciele”, „misja dyplomatyczna przy EWG”⁸¹, to jednak ocena ich charakteru prawnego pozwala na stwierdzenie, że stanowią szczególną kategorię obserwatorów. W celu uzasadnienia tej tezy oraz pełniejszej ilustracji rozważań można przytoczyć przykłady konkretnych rozwiązań przyjętych w niektórych organizacjach regionalnych.

Podstawy prawne określające dopuszczalność oraz zasady funkcjonowania misji obserwatorów w europejskich organizacjach gospodarczych zawarte są przede wszystkim w statutach tych organizacji. Przepisy te są adresowane do państw nieczłonkowskich i najczęściej przybierają formę generalnego upoważnienia do uczestnictwa tych państw w pracach organizacji⁸². W procedurze ustanawiania misji obserwatorów konieczny jest jednak jeszcze drugi etap, w którym ustala się warunki powiązania państwa z daną organizacją.

Obowiązek szczegółowego uregulowania pozycji prawnej państwa nie-

⁸⁰ Zob. H. Okularczyk: *Członkostwo organizacji...*, s. 35.

⁸¹ Zob. J. Salmon: *Les représentations...*, s. 726.

⁸² Zob. np. art. X Statutu RWPG; art. 228 i 238 Traktatu w sprawie utworzenia EWG; art. 12 Konwencji OWGR.

członkowskiego i jego misji spoczywa w zasadzie na wyznaczonym przez statut organie organizacji. W niektórych organizacjach regionalnych w procesie tym uczestniczy także zainteresowane państwo nieczłonkowskie. Warunki szczegółowego uczestnictwa są wówczas rezultatem wspólnego działania właściwego organu organizacji i zainteresowanego państwa, ujętym w formę porozumienia międzynarodowego⁸³. Takie porozumienie ma charakter umowy międzynarodowej, której stronami są organizacja i państwo nie będące jej członkiem. Przedstawiony sposób ustanawiania misji obserwatorów został m.in. przewidziany w prawie i praktyce OWGR oraz w RWPG.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OWGR) dopuszcza misje obserwatorów do uczestnictwa w swych pracach na podstawie art. 12 b-c konwencji OWGR oraz art. 8—9 regulaminu Organizacji⁸⁴. Szczegółowe określenie warunków tej współpracy powierza natomiast Organizacja swemu głównemu organowi — Radzie⁸⁵. Z kolei Rada przeprowadza z państwami zainteresowanymi pracami Organizacji negocjacje, efekty których ujmuje się w formę umowy. Po raz pierwszy Rada wykorzystwała swe uprawnienia w stosunku do Hiszpanii, która w 1954 roku ubiegała się o status obserwatora w OWGR. Zawarto wówczas umowę (15 stycznia 1955), w której strony zawężyły uczestnictwo Hiszpanii w pracach OWGR tylko do spraw wyżywienia i rolnictwa⁸⁶. Status prawny Jugosławii oraz Nowej Zelandii w OWGR został uregulowany podobnie⁸⁷.

Analogiczne rozwiązanie problemu uczestnictwa państw nieczłonkowskich zaleca statut RWPG. Artykuł X upoważnia tę organizację do zapraszania państw spoza kręgu jej członków do udziału w pracach organów Rady. Szczegółowe warunki ich udziału określa Rada w porozumieniu z odpowiednimi państwami. RWPG zawarła kilka porozumień, na mocy których np. Jugosławia, Finlandia, Meksyk czy Irak powiązały się z tą organizacją⁸⁸. W umowach strony określiły nie tylko formalne skutki współpracy (tzn. ustanowienie stałych misji lub powołanie wspólnych komisji), ale także wymieniły te dziedziny, w których przede wszystkim będą prowadziły tę współpracę. Jugosławię np. interesowała współpraca w takich dziedzinach, jak: handel zagraniczny, hutnictwo żelaza, budowa maszyn, przemysł chemiczny, koordynacja badań naukowych.

⁸³ Zob. np. układ zawarty przez RWPG z Jugosławią, *Podstawowe dokumenty RWPG...*, s. 185.

⁸⁴ *Zbiór statutów...*, t. III, s. 290 i 303.

⁸⁵ Zob. art. 5 c Konwencji OWGR; Kompetencje Rady — zob. Z. M. Klepacki: *Organizacje...*, s. 18.

⁸⁶ Zob. Z. M. Klepacki: *Zachodnioeuropejskie organizacje...*, s. 39.

⁸⁷ Zob. Z. M. Klepacki: *Organizacje...*, s. 18.

⁸⁸ Zob. H. de Fiumel: *Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej*, Warszawa 1967, s. 62—66.

Nadto strony zastrzegały sobie możliwość dalszego rozszerzenia tej współpracy⁸⁹.

Powiązanie organizacji i państw nieczłonkowskich specjalnymi układami zawartymi na podstawie upoważnienia statutowego stawia zainteresowane państwo w pozycji partnera organizacji i daje mu możliwość oddziaływania na sferę jego przyszłych praw i obowiązków.

W praktyce zachodnioeuropejskich wspólnot gospodarczych (EWG, EWWS, Euratom) wykształcił się natomiast zwyczaj, że o prawach i obowiązkach państw nieczłonkowskich decydują niemal wyłącznie upoważnione organy tych organizacji, tzn. Rada i Komisja⁹⁰.

Państwo nieczłonkowskie, które pragnie nawiązać stosunki ze Wspólnotą, kieruje swą prośbę do specjalnego organu Komisji, tj. do Sekcji Ogólnej do spraw stosunków zewnętrznych organizacji. Prośbę taką składa najczęściej akredytowany w Brukseli ambasador zainteresowanego państwa nieczłonkowskiego⁹¹. Sekcja Ogólna przekazuje prośbę Komisji. Jeśli prośba państwa nie ma żadnych szans na pozytywne załatwienie, Sekcja Ogólna informuje zainteresowane państwo o trudnościach i nakłania je do wycofania prośby. Sekcja działa z dużą dyskrecją, co powoduje, że państwa trzecie znające jej praktykę nie muszą się obawiać oficjalnej odmowy. Jeżeli do państwa-kandydata nie ma zastrzeżeń, Sekcja przekazuje jego prośbę Komisji Wspólnot. Komisja szczegółowo analizuje podanie i wraz z wnioskami w tej sprawie przekazuje Radzie Wspólnot. Rada za pośrednictwem sekretariatu rozprawdza ten dokument między członków organizacji z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Decyzja Rady zapada jednomyślnie i za pośrednictwem Komisji zostaje przekazana zainteresowanemu państwu⁹². Dopiero po otrzymaniu pozytywnej decyzji państwo może wysłać do organizacji swą stałą misję. O popularności tej formy powiązania państw i organizacji może świadczyć fakt, że w 1968 roku przy siedzibie EWG w Brukseli aż 81 państw miało swych „akredytowanych przedstawicieli”⁹³. Pod koniec 1976 roku aż 101 państw akredytowało swe stałe misje przy Komisji Wspólnot, przy czym 80 spośród nich miało stałych przedstawicieli przy wszystkich trzech Wspólnotach, 23 — tylko przy EWG, a 1 państwo — przy EWG i Euratomie⁹⁴.

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ Zob. np. P. Pescatore: *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, cz. II, s. 9—238.

⁹¹ Oto przykład noty skierowanej do EWG: „L'Ambassade de [...] présente ses compliments à la Direction générale des relations extérieures de la Commission de la CEE et a l'honneur de lui faire part du désir du Gouvernement de [...], d'entrer en relation officielles avec la Communauté — zob. J. Salmon: *Les représentations...*, s. 725.

⁹² Tamże, s. 726.

⁹³ Tamże.

⁹⁴ Zob. Z. M. Klepacki: *Organizacje...*, s. 179.

Przedstawiona możliwość ustanawiania stałych misji obserwatorów w organizacjach regionalnych jest szczególną odmianą tzw. drogi statutowej przewidzianej w przepisach organizacji wyspecjalizowanych. Tylko procedura uzyskania statusu obserwatora jest tu bardziej skomplikowana i wymaga wcześniejszego ustalenia wszystkich warunków związanych z ustanowieniem i działalnością stałych misji. Następuje to albo w drodze porozumienia zainteresowanego państwa z organizacją, albo też bez udziału tego państwa — w postaci decyzji samej organizacji.

Ustanowienie stałych misji państw w organizacjach międzynarodowych odbywa się przede wszystkim na podstawie praktyki. Czas działa na korzyść tej formy reprezentacji, im organizacja większa i o dłuższym stażu, tym liczniejsza grupa stałych misji przebywa w jej siedzibie.

Prawo do ustanawiania stałych misji przysługuje wszystkim członkom organizacji. Wyjątek na tym tle stanowi OJA, która nie zna instytucji stałych misji, a w celu powiązania członków organizacji z jej sekretariatem wykorzystuje misje dyplomatyczne państw afrykańskich akredytowanych w Addis Abebie. Rodzaj członkostwa państwa nie ma w zasadzie wpływu na prawo ustanawiania stałych misji, chyba że przepisy lub praktyka organizacji stanowią inaczej. Prawo do ustanawiania misji jest bezwarunkowe i przysługuje państwu już z chwilą nabycia członkostwa organizacji. Natomiast prawo ustanowienia stałej misji obserwatorów przysługuje państwu dopiero wówczas, gdy spełni ono warunki określone w przepisach organizacji, w jej praktyce lub w umowie zawartej przez zainteresowane państwo i organizację.

W świetle przedstawionych rozważań obrazujących dotychczasową praktykę organizacji w zakresie ustanawiania stałych misji można stwierdzić, że wpływ konwencji z 1975 roku na sytuację prawną tych misji nie będzie zbyt wielki. Ustanowienie stałych misji odbywa się obecnie i po wejściu w życie konwencji z 1975 roku nadal będzie się odbywało przede wszystkim według zasad ustalonych w dotychczasowej praktyce organizacji. Nie należy zatem przeceniać nowatorskiej roli art. 5 konwencji z 1975 roku jako ogólnej podstawy prawnej do ustanawiania stałych misji. Dopiero uzupełnienie podstawy ogólnej podstawami szczegółowymi, określonymi w konwencji mianem „przepisów organizacji”, pozwala na właściwą ocenę obydwu form reprezentacji. Praktyczna możliwość ustanawiania stałych misji państw w organizacjach międzynarodowych zależy właściwie od podstaw szczegółowych, czyli „przepisów organizacji”.

Delegacje państw w organizacjach międzynarodowych

ROZDZIAŁ IV

Prawo do reprezentacji w organizacjach międzynarodowych państwa wykonują¹ za pomocą swoich organów zewnętrznych, tzn. stałych misji lub delegacji. Stałe misje ustanawiają państwa przy organizacji międzynarodowej jako całość, podczas gdy delegacje są wysyłane wyłącznie na sesję poszczególnych organów organizacji lub na zwoływane przez nie konferencje. Delegacje reprezentują państwa przez z góry określony i znacznie krótszy czas niż stałe misje. Należy także pamiętać, że reprezentacja państw poprzez ich specjalne delegacje jest znacznie wcześniejszą formą dyplomacji niż wysyłanie stałych misji.

Wszystkie międzynarodowe spotkania, liczne konferencje i kongresy zwoływane na długo przed powstaniem pierwszych organizacji odbywały się z udziałem delegacji zainteresowanych państw. Obok delegacji państw pełnoprawnych uczestników obrad pojawiają się, zwłaszcza w praktyce XIX-wiecznych konferencji międzynarodowych, delegacje państw dopuszczonych na odmiennych, mniej korzystnych warunkach². Ograniczone uczestnictwo w obradach konferencji londyńskiej (1830—1832) ówczesne wielkie mocarstwa zaproponowały np. delegacjom Holandii i Belgii³. Podczas kongresu berlińskiego (1878) obok grupy państw decydujących o wszystkich ważniejszych sprawach (Austro-Węgry, Francja, Niemcy, Rosja, Turcja, Wielka Brytania, Włochy) uczestniczyły także państwa nie biorące żadnego lub prawie żadnego udziału w obradach (Czarnogóra, Grecja, Persja, Rumunia, Serbia). Nawet w protokole obrad zaznaczono, że są to państwa zainteresowane, ale nie

¹ Zob. rozdz. II.

² Zob. G. Grabowska: *Obserwatorzy państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 11—25.

³ Zob. K. Wolfke: *Great and Small Powers in International Law from 1814 to 1920*, Wrocław 1961, s. 24.

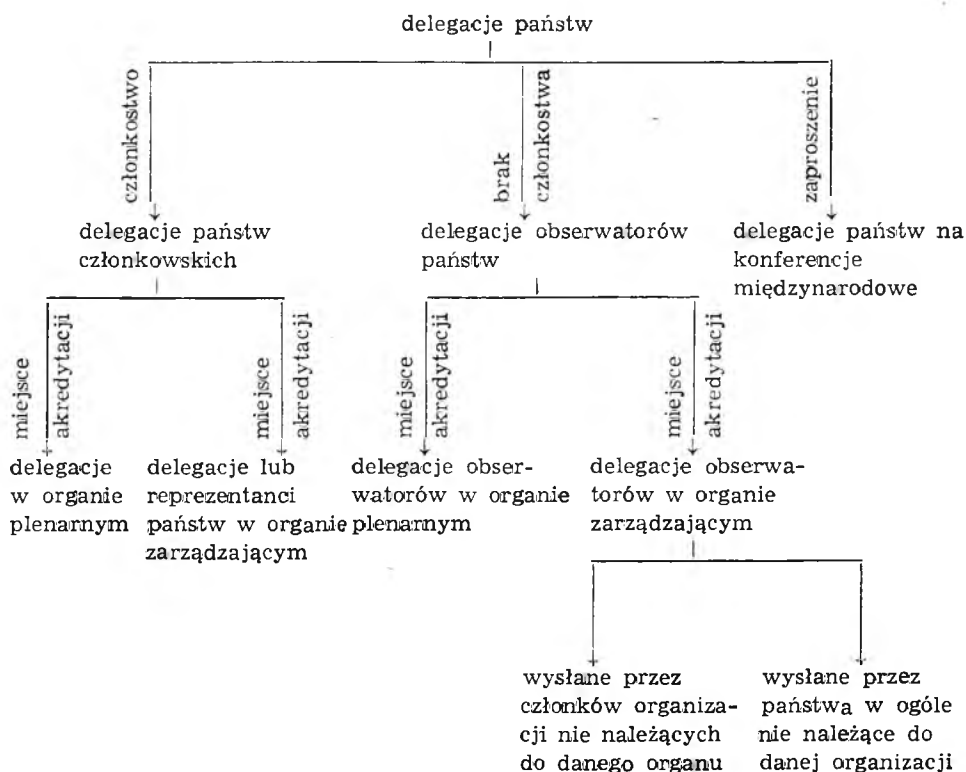
biorące w kongresie żadnego udziału („interested States having no part in the Congress”)⁴.

Propozycje ograniczonego uczestnictwa kierowały wielkie mocarstwa z reguły do państw, które interesowały się obradami konferencji, ale były stosunkowo młode, słabe ekonomicznie i nie dysponujące jeszcze ustalonym prestiżem politycznym.

Zakres uprawnień i obowiązków delegacji tych państw sprowadzał się do biernego uczestnictwa w sesjach zjazdu. Biernie uczestnictwo wyrażało się najczęściej w fizycznej obecności przedstawicieli państw na posiedzeniach, w przyjmowaniu do wiadomości podjętych tam decyzji oraz przekazywaniu ich swemu suwerenowi. Niekiedy bywało, że dopuszczony w ten sposób przedstawiciel otrzymywał pewne, bardzo zresztą wąskie uprawnienia, np. możliwość składania określonych wniosków, wyjaśnień i protestów (kongres wiedeński 1815); prawo zabiera-

Schemat 2

Rodzaje delegacji państw w organach organizacji międzynarodowych



⁴ Zob. G. Grabowska: *Obserwatorzy państw...*, s. 17—20.

nia głosu w dyskusji nad wyznaczonymi kwestiami, zawsze jednak za zgodą przewodniczącego obrad (konferencja londyńska 1883)⁵.

System ograniczonego uczestnictwa państw w obradach XIX-wiecznych konferencji międzynarodowych dał początek obserwatorom *ad hoc*, instytucji wprowadzonej później do praktyki LN oraz wielu innych organizacji.

Kryterium członkostwa państwa w organizacji lub w jej organach pozwala, podobnie jak przy rozgraniczeniu stałych form reprezentacji państw, wyodrębnić delegacje wysyłane przez członków organizacji (lub jej organów) oraz delegacje państw nie należących do organizacji (lub jej organów), tzn. delegacje obserwatorów. W ramach tych dwu różnych kategorii rysuje się jeszcze wewnętrzny podział według miejsca akredytacji delegacji poszczególnych państw. Państwa mogą w określonych przepisami warunkach wysyłać swoje delegacje albo na sesje organu plenarnego, albo na sesje organu o ograniczonym składzie, skupiającego w organizacji funkcje wykonawczo-zarządzające. Graficzny obraz rodzajów delegacji państw przedstawia schemat 2 (s. 90).

Miejsce akredytacji oraz odmienne zasady ustanawiania wpływają na status prawny poszczególnych delegacji oraz stwarzają konieczność ich odrębnego potraktowania.

Delegacje państw członkowskich

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez konwencję z 1975 roku określenie „delegacja” oznacza delegację wysłaną przez państwo do organu organizacji lub na konferencję w celu wzięcia udziału w jego imieniu w pracach tego organu lub jej konferencji (art.1 pkt 1 [9—11]). Podstawy prawne ustanawiania i działalności delegacji państw zostały zawarte w III części konwencji z 1975 roku *Delegacje do organów i na konferencje* (art. 42—70). Artykuł 42 konwencji wyraźnie stanowi, że państwo może wysłać delegację do organu i na konferencję zgodnie z przepisami organizacji. W tekście przytoczonego artykułu nie zaznaczono co prawda wyraźnie, że prawo wysyłania delegacji na mocy tego przepisu przysługuje wyłącznie członkom danej organizacji lub danego organu. Uznano, że jest to oczywiste i nie wymaga specjalnego uzasadnienia. Wiadomo, że wszyscy członkowie organizacji mają statutowo zagwarantowane prawo do reprezentacji, a zatem i do wysyłania delegacji na sesje organów plenarnych. Natomiast ograniczony skład organów zarządzających sprawia, że akredytuje się przy nich tylko delegacje tych państw, które w danej kadencji zasiadają w tym organie.

⁵ Tamże, s. 24—25.

Proponowany przez konwencję z 1975 roku mechanizm ustanawiania delegacji państw jest z formalnoprawnego punktu widzenia taki sam, jaki obowiązuje podczas ustanawiania stałych misji. Ogólną podstawą prawną jest przytoczony art. 42 pkt 1 konwencji, a uzupełniają go w istotny sposób „przepisy organizacji” stanowiące podstawę szczegółową⁶. Należy zatem poddać analizie przepisy praktycznie decydujące o prawie państw do wysłania delegacji na sesje poszczególnych organów i na konferencje międzynarodowe.

Delegacje w organach plenarnych

Statut każdej organizacji decyduje o jej strukturze wewnętrznej, tzn. powołuje do życia odpowiednie organy, za pomocą których organizacja prowadzi swą działalność. Decydujące znaczenie w każdej organizacji odgrywa jej organ o charakterze plenarnym⁷. Noszą one w poszczególnych organizacjach rozmaite nazwy, np. Zgromadzenie (ICAO, IMCO, OJA), Zgromadzenie Ogólne (ONZ, OPA), Konferencja (FAO, ITU), Konferencja Ogólna (ILO, IAEA, UNESCO), Kongres (UPU, WMO), Sesja (GATT, RWPG), Rada (LPA). Niemal wszystkie statuty wyznaczają temu organowi naczelne miejsce w hierarchii organów organizacji. Konferencja Pełnomocników jest określana np. jako „najwyższy Organ Związku”⁸. Nawet jeśli statut nie zawiera tego typu deklaracji, to o pozycji organu plenarnego decydują jego uprawnienia, bardzo szerokie i na ogół odpowiadające kompetencjom całej organizacji.

Organy plenarne jako organy typu konferencyjnego działają systemem spotkań sesyjnych zwyczajnych lub nadzwyczajnych. Sesje zwyczajne zwoływane są w regularnych odstępach czasu wyraźnie określonych w statutach organizacji. Zdarza się, że praktyka organizacji modyfikuje postanowienia statutów i sesje zwyczajne odbywają się w zależności od potrzeb częściej lub rzadziej niż to pierwotnie zakładano⁹. W uzasadnionych przypadkach organ plenarny odbywa sesje nadzwyczajne. Zwołanie takiej sesji następuje według określonej procedury i musi być uzasadnione potrzebą szybkiego rozpatrzenia określonej sytuacji międzynarodowej lub innej nie cierpiącej zwłoki kwestii. Niekiedy organy celowo wyłączają z porządku obrad sesji zwyczajnych obszerne i dysku-

⁶ Por. rozważania nt. szczegółowych podstaw ustanawiania stałych misji, rozdz. III, s. 66.

⁷ Por. uwagi dotyczące plenarnych organów organizacji międzynarodowych, rozdz. II, s. 49—50.

⁸ Zob. art. 5 Konwencji ITU; „najwyższym organem organizacji” określa Światowy Kongres Meteorologiczny — art. 6 Konwencji WMO.

⁹ Zob. W. Morawiecki: *Funkcje organizacji...*, s. 162.

syjne problemy, a następnie przekazują je do rozpatrzenia specjalnie zwołanym sesjom nadzwyczajnym¹⁰.

Częstotliwość sesji zwyczajnych jest różna i zależy od statutów oraz regulaminów poszczególnych organizacji. Co roku odbywają się np. sesje zwyczajne organów plenarnych ONZ, ILO, co dwa lata — FAO, IMCO, co trzy — ICAO, co cztery lata odbywa posiedzenia Kongres WMO, a co pięć lat — Kongres UPU.

Zarówno w zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych sesjach organów plenarnych powinni brać udział wszyscy członkowie organizacji. Reprezentacja państwa na sesji odbywa się za pośrednictwem jego delegacji. Każde z państw-członków ma zatem prawo do wysłania swojej delegacji na sesję organu plenarnego. Niektóre statuty nazywają tę możliwość wyrażnie „prawem do reprezentacji” w posiedzeniach i zaznaczają, że przysługuje ono wszystkim państwom członkowskim, jeżeli nie podjęto odmiennej decyzji.

Regulamin Światowego Zgromadzenia Zdrowia stanowi, że prawo uczestniczenia w jego posiedzeniach mają wszyscy delegaci, ich zastępcy, przedstawiciele członków stoworzyszonych, itp. (§ 19)¹¹. Wyraźne sformułowanie w statucie prawa państwa do reprezentacji nie jest niezbędnym warunkiem do prowadzenia przez tę organizację normalnej działalności. Większość organizacji w celu określenia prawa reprezentacji państw przyjęło pośredni sposób polegający na dokładnym sprecyzowaniu w statucie organizacji składu jej organu plenarnego.

Poszczególne organizacje posługują się tu rozmaitymi sformułowaniami. Obok stwierdzeń, że w skład organu plenarnego wchodzi „wszyscy członkowie Organizacji” (art. 9 Karty NZ), „przedstawiciele członków” (art. 3 Konstytucji ILO) „przedstawiciele państw członkowskich” (art. 3 Paktu LPA), „każde państwo członkowskie” (art. III Konstytucji FAO) lub „wszystkie państwa członkowskie” (art. 54 Karty OPA), pojawiają się próby włączenia w ich skład wyrażnie określonych osób, np. „szefów państw i rządów lub ich umocowanych przedstawicieli” (art. IX Karty OJA). Tylko statuty niektórych organizacji przewidują, że w skład ich organu plenarnego wchodzi delegacje państw. W skład Rady — organu plenarnego — RWPG wchodzi np. „delegacje wszystkich krajów członkowskich” (art. VI pkt 2 Statutu RWPG), a w skład Zgromadzenia ICAO — „delegaci reprezentujący umawiające się państwa” (art. 48 pkt b Konstytucji ICAO). Przy tak dużej różnorodności terminologicznej propozycje zawarte w art. 1 pkt. 1 (9—11) oraz art.

¹⁰ Np. VI specjalna sesja ONZ poświęcona problemom kryzysu surowcowo-energetycznego i rozwoju (kwiecień — maj 1974); konferencja ludnościowa (sierpień 1974), czy też żywnościowa (listopad 1974) — zob. SM 1975, nr 3, s. 138.

¹¹ Zob. także art. 48 Konwencji ICAO.

42 konwencji z 1975 roku na temat definicji i zasad wysyłania delegacji państw odgrywają także określoną rolę porządkującą.

Niekiedy statuty lub regulaminy precyzują szczegółowo wymagania dotyczące składu delegacji. Można tam znaleźć zarówno postanowienia dotyczące składu ilościowego delegacji państw (np. art. 9 pkt 2 Karty NZ i art. 25 regulaminu Zgromadzenia Ogólnego NZ; art. IV Konstytucji UNESCO i § 19 regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO), jak i określone z góry merytoryczne kryteria doboru delegatów (np. art. 3 pkt 1 Konstytucji ILO, art. 11 Konstytucji WHO, art. 6 pkt b Konstytucji WMO)¹².

Każda delegacja reprezentuje w zasadzie tylko jedno państwo. Wyjątek od tej reguły stanowią przepisy niektórych organizacji przewidujące w pewnych sytuacjach możliwość reprezentowania kilku państw przez jedną delegację. Powszechna Konwencja Pocztaowa postanawia np. „każdy kraj zleca reprezentowanie go na Kongresie jednemu lub kilku delegatom [...] Może on zlecić w razie potrzeby swe przedstawicielstwo delegacji innego kraju” (art. 11)

Wydaje się, że możliwość wysyłania wspólnej delegacji przez kilka państw może być korzystna zarówno dla państw niewielkich, słabszych gospodarczo, dla których wydatki związane z wysłaniem odrębnej delegacji stanowią istotny problem, jak i dla państw nie wykazujących specjalnego zainteresowania aktualnym porządkiem obrad organu plenarnego. Konwencja z 1975 roku zaakceptowała taką możliwość, zastrzegając jednak, że wysłanie wspólnej delegacji dwu lub więcej państw musi się odbyć zgodnie z przepisami danej organizacji (art. 42 pkt 2)¹³.

We wszystkich organizacjach międzynarodowych wysłanie delegacji do organu plenarnego, podobnie jak i ustanowienie stałej misji, jest prawem, które państwo nabywa z chwilą uzyskania członkostwa tej organizacji. Realizacja tego prawa staje się możliwa dopiero z chwilą zwołania sesji organu plenarnego i trwa aż do momentu zamknięcia jego obrad. Należy także pamiętać, że wykonywanie przez państwo prawa do reprezentacji umożliwia działalność organu plenarnego, a przez to funkcjonowanie całej organizacji.

Reprezentacja państw za pośrednictwem ich delegacji w organach plenarnych ma — jak wykazano — niestały, tymczasowy charakter i trwa tak długo, jak długo toczą się obrady organu plenarnego organizacji. W przeciwieństwie do reprezentacji wykonywanej przez stałe misje można ją nazwać reprezentacją *ad hoc* lub tymczasową.

¹² Szerzej na temat składu i liczebności delegacji zob. rozdz. V, s. 123—124.

¹³ Por. także dyskusję nad projektem tego artykułu — *Konferencja...*, s. 255—256.

Delegacje w organach zarządzających

Organy zarządzające nazywane są także niekiedy w pewnym uproszczeniu organami wykonawczymi¹⁴. Ich nazwy w poszczególnych organizacjach są różne. Rada (FAO, ITU, OPA), Rada Bezpieczeństwa (ONZ), Rada Wykonawcza (WHO, UNESCO), Rada Administracyjna (ILO), Rada Gubernatorów (IAEA), Komitet Wykonawczy (WMO, RWPG), Komisja Wykonawcza (UPU) — to określenia najczęściej spotykane w statutach organizacji. Organy zarządzające zbierają się kilka razy w roku, a czasem działają stale. Ich znaczenie w działalności organizacji, a zwłaszcza w procesie podejmowania decyzji jest duże i stale wzrasta.

Statuty przyznają tym organom szerokie kompetencje w zakresie prowadzenia niemal wszystkich bieżących spraw organizacji. Sprawują one np. kontrolę i kierują pracami organów pomocniczych i administracyjnych, podejmują operatywne decyzje oraz przygotowują projekty uchwał w sprawach należących do kompetencji organów plenarnych itp. Można nawet stwierdzić, nie czyniąc niebezpiecznych uogólnień, że do kompetencji organów zarządzających należą wszystkie sprawy wyrażnie nie poddane wyłącznej kompetencji organu plenarnego. Niektóre organizacje w celu uniknięcia kolizji i dublowania działalności starają się wyraźnie oddzielić kompetencje organu plenarnego od kompetencji organu zarządzającego (np. art. 12 Karty NZ). Jednak ciężar głównej odpowiedzialności za działalność organizacji spoczywa przede wszystkim na ich organach wykonawczych.

Skład organu zarządzającego zależy przede wszystkim od typu organizacji. W organizacjach operatywnych, prowadzących intensywną współpracę, organ zarządzający działa permanentnie, skupiając na ogół przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, czyli ma charakter organu plenarnego. Jest to możliwe tylko w organizacjach o niewielkiej liczbie członków. W takim składzie działa np. Komitet Wykonawczy RWPG (art. VII Statutu RWPG); Rada OPA (art. 1 regulaminu Rady OPA); Rada Ministrów OJA (art. XII Karty OJA), Rada EWG (art. 146 Traktatu Rzymskiego). Prawo do reprezentacji w tego typu organach zarządzających przysługuje, podobnie jak w organach plenarnych organizacji, wszystkim państwom członkowskim. Odmienny jest tylko sposób jego realizacji. O ile na sesje organu plenarnego państwa wysyłają swe delegacje, to do pracy w stale działającym organie zarządzającym kierują specjalne stałe misje albo obciążają tym obowiązkiem swoje stałe misje akredytowane przy organizacji jako całości.

W powszechnych organizacjach międzynarodowych, o dużej liczbie

¹⁴ Krótką charakterystykę organów o ograniczonym składzie przeprowadzono w rozdz. II, s. 51.

członków skład organów zarządzających uległ w porównaniu ze składem ich organów plenarnych, znacznemu ograniczeniu. Ograniczenie ilościowe stało się zabiegiem niezbędnym umożliwiającym sprawne funkcjonowanie tych organów. W organizacjach powszechnych skład Rady (Komitetu, Komitetu Wykonawczego) jest węższy i obejmuje tylko niektórych członków organizacji wybieranych przez statutowo upoważniony organ plenarny. Prawo do reprezentacji przysługuje w takim przypadku wyłącznie aktualnym członkom tego organu, przy czym szczegółowe zasady ich wyboru i czas trwania kadencji określają zawsze statuty i regulaminy organizacji.

Rada Administracyjna ILO składa się np. z 48 członków reprezentujących rządy, pracodawców i pracowników wybranych na okres 3 lat (art. 7 Konstytucji ILO i art. 48 regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy). Rada FAO liczy 34 członków (art. 5 Konstytucji FAO), Rada Wykonawcza WHO składa się z 30 osób wybranych na 3 lata (art. 24 i 25 Konstytucji WHO), a Rada IMCO z 18 osób wybranych na 2 lata (art. 17—19 Konwencji IMCO).

Różna jest, jak widać, liczebność organów zarządzających. Liczba ich członków waha się od kilkunastu (15 — RB ONZ) do kilkudziesięciu (Rada ILO — 48, Rada UNESCO — 40, Rada ICAO — 27) i jest uzależniona od liczby państw członków danej organizacji.

Wybór członków organu o ograniczonym składzie odbywa się według kryteriów sformułowanych w poszczególnych organizacjach w podobny sposób. Są to: wkład państwa w działalność organizacji oraz sprawiedliwa reprezentacja geograficzna. Niektóre organizacje rezerwują stałe miejsca w organie zarządzającym dla państw odgrywających szczególnie ważną rolę w stosunkach międzynarodowych, albo postulują wybór spośród państw o poważnych osiągnięciach, istotnych dla działalności całej organizacji. Karta NZ na podstawie pierwszego kryterium, tzn. wkładu w utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa rezerwuje stałe miejsca w RB dla 5 wielkich mocarstw (art. 23). Tę samą zasadę przyjęto w praktyce Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ, chociaż Karta NZ nie ustala takich kryteriów doboru członków do tego organu.

Statuty niektórych organizacji wyspecjalizowanych formułują kryteria doboru państw do organów zarządzających w taki sposób, że w ich składzie zawsze muszą się znaleźć państwa odgrywające decydującą rolę w zasadniczej dziedzinie działalności organizacji. Niekiedy takie państwa zajmują wręcz stałe miejsca w organie zarządzającym (np. w IAEA, IMCO, ICAO, ILO)¹⁵.

¹⁵ Szczegółowe rozważania na ten temat przeprowadził J. Kolas: *Głosowanie...*, s. 46.

W skład Rady Gubernatorów IAEA wybiera się m.in. 5 członków spośród państw najbardziej zaawansowanych w dziedzinie technologii energii atomowej oraz produkcji materiałów wyjściowych (art. VI lit. A pkt 1 Statutu IAEA). IMCO ma aż dwa organy o ograniczonym składzie członkowskim: Radę i Komitet Bezpieczeństwa na Morzu. Przy wyborze 18 członków Rady Zgromadzenie IMCO musi pamiętać o 6 miejscach przeznaczonych dla państw najbardziej zainteresowanych w świadczeniu usług żeglugowych oraz o 6 miejscach zarezerwowanych dla państw najbardziej zainteresowanych w międzynarodowym handlu morskim (art. 17 Konwencji IMCO). Spośród 16 członków Komitetu Bezpieczeństwa na Morzu połowę miejsc przyznano państwom mającym największy tonaż morski (art. 28 Konwencji IMCO).

Wśród 27 członków Rady ICAO muszą być natomiast reprezentowane państwa odgrywające główną rolę w dziedzinie przewozów lotniczych oraz państwa o największym wkładzie w dostarczaniu urządzeń dla międzynarodowej cywilnej żeglugi powietrznej (art. 50 pkt 6 Konwencji ICAO).

W przytoczonych przypadkach krąg kandydatów na członków organów zarządzających jest już, przynajmniej w pewnej części, z góry określony przez statuty organizacji. O obsadzie pozostałych miejsc, tzn. miejsc nie zagwarantowanych dla państw uprzywilejowanych, mogą natomiast swobodnie decydować państwa-członkowie organu plenarnego. To ograniczenie swobody wyboru, uzasadnione zresztą względami ekonomicznymi lub politycznymi, sprawia, że niektóre państwa nie mają wielkich szans na uzyskanie miejsca w organie zarządzającym.

Drugie kryterium wymieniane przez statuty organizacji zakłada dobór niestałych członków organu o ograniczonym składzie według zasady sprawiedliwego podziału geograficznego¹⁶. Najwięcej dyskusji w teorii i sporów w praktyce budziła przy tej okazji sprawa przyznania odpowiedniej liczby miejsc na poszczególne regiony geograficzne, a także zakwalifikowania w razie wątpliwości danego państwa do odpowiedniego regionu. Przy podejmowaniu decyzji w tych sprawach kierowano się np. w praktyce Rady Bezpieczeństwa ONZ aktualnym układem sił w Organizacji, czyli względami politycznymi¹⁷.

Zastosowanie kryterium sprawiedliwej reprezentacji geograficznej do ustalenia składu organu zarządzającego przewidują także przepisy wielu organizacji wyspecjalizowanych. Wymienia to kryterium np. Regulamin Ogólny FAO (§ XXII pkt 3), o równomierności podziału geo-

¹⁶ Zob. R. Sonnenfeld: *Zasada „sprawiedliwego podziału geograficznego” przy wyborze niestałych członków Rady Bezpieczeństwa*, SM 1960, nr 3, s. 18.

¹⁷ Świadczy o tym wymownie np. praktyka Rady Bezpieczeństwa ONZ — zob. W. Morawiecki: *Organizacje...*, s. 139—140.

graficznego mówi Konstytucja UNESCO (art. V pkt A 2), a na konieczność „słusznej reprezentacji wszystkich regionów geograficznych świata” w składzie swych Rad wskazuje także Międzynarodowa Konwencja Telekomunikacyjna (art. 9 pkt 1/1) i Powszechna Konwencja Poczтовая (art. 16 pkt 3). Zwraca uwagę fakt, że w organach zarządzających takich organizacji, jak FAO, ITU, UNESCO, UPU, WHO, zasiadają przedstawiciele państw wybierani przez organ plenarny według sprawiedliwego podziału geograficznego oraz doświadczenia poszczególnych delegacji w tej dyscyplinie, jaką zajmuje się organizacja.

Prawo do reprezentacji w organie zarządzającym przysługuje aktualnym członkom tego organu i tylko przez czas trwania ich kadencji. Oczywiście możliwość realizacji tego prawa mają tylko te państwa, które zostaną w danej kadencji wybrane członkami tego organu, a to zależy od bardziej lub mniej precyzyjnych kryteriów. Nawet najostrzej sformułowane kryteria nie zapewniają jednak wszystkim państwom miejsca w organie zarządzającym. Interpretacja kryteriów sformułowanych w statutach bywa często, jak uczy praktyka, uzależniona od aktualnego układu sił na terenie organizacji. Stwierdzenie to dotyczy oczywiście tylko organu o ograniczonym składzie, a nie organu zarządzającego, w którym są reprezentowani wszyscy członkowie organizacji (np. w RWPG, EWG).

W związku z realizacją przez państwa członkowskie ich prawa do reprezentacji w organie zarządzającym nasuwa się jeszcze uwaga dotycząca odmiennej interpretacji pojęcia „delegacja do organu”. O ile do organu plenarnego państwo wysyła delegację złożoną zawsze z co najmniej kilku osób (szef, zastępca, eksperci), to państwo członek organu zarządzającego jest w nim reprezentowane na ogół przez jednego delegata. Z tego powodu trudno tu mówić o delegacji państwa w organie zarządzającym, chyba że się przyjmie definicję delegacji jednoosobowej.

Delegacje obserwatorów państw

Państwa nie będące członkami organizacji mogą się interesować albo pracą całej organizacji (ustanawiają wówczas stałe misje obserwatorów) albo — i tak bywa częściej — sesją określonego organu organizacji. W tym ostatnim przypadku delegacja obserwatorów państwa śledzi obrady wybranego organu. Ocena charakteru prawnego delegacji obserwatorów jest znacznie trudniejsza niż przeprowadzona charakterystyka delegacji państw członkowskich.

Różne są warunki ustanawiania tych dwu typów delegacji. Członkostwo organizacji w zasadzie wystarcza, aby państwo mogło wysłać delegację do jej organu plenarnego. Ustanowienie delegacji obserwatorów jest możliwe tylko w sytuacjach wyraźnie określonych w przepisach lub praktyce organizacji, przy czym najczęściej państwo nieczłonkowskie musi wykazać zainteresowanie pracami organizacji lub nawet konkretną sprawą umieszczoną w porządku dziennym sesji.

Określenie „delegacja obserwatorów” zgodnie z art. 1 pkt 1 (12—14) konwencji z 1975 roku oznacza delegację wysłaną przez państwo w celu uczestnictwa w jego imieniu w obradach konferencji lub wybranego organu organizacji.

Ogólną podstawę prawną do ustanawiania delegacji obserwatorów zawiera art. 71 konwencji z 1975 roku: „państwo może wysłać delegację obserwatorów do organu lub na konferencję zgodnie z przepisami organizacji.” Do „przepisów organizacji” należy natomiast, zgodnie z art. 1 pkt. 1 (34) konwencji, zaliczyć: statuty, regulaminy, uchwały i decyzje, a także ustaloną praktykę organizacji. Wymienione źródła norm prawnych, nazwane już wcześniej podstawami szczegółowymi¹⁸, będą ostatecznie decydowały o faktycznej możliwości wysyłania przez państwa delegacji obserwatorów do poszczególnych organów organizacji.

Państwa najczęściej i najchętniej wysyłały delegacje obserwatorów do organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ. Odmienne niż w ONZ sytuację prawną obserwatorów w organizacjach wyspecjalizowanych określają wyraźnie ich przepisy prawne. Znajdują się one przede wszystkim w statutach i regulaminach tych organizacji. Nadto daje się tutaj zauważyć rozszerzenie zakresu pojęcia „obserwator”, ponieważ w ramach szerokiej współpracy międzynarodowej wprowadzono obok obserwatorów państw także obserwatorów innych organizacji międzynarodowych.

W celu znalezienia charakterystycznych elementów odróżniających ten sposób ustanawiania obserwatorów od przyjętej w ONZ tzw. drogi pozastatutowej należy przede wszystkim zwrócić uwagę na: źródła norm prawnych decydujących o ustanawianiu obserwatorów, miejsce akredytacji obserwatorów oraz czas funkcjonowania delegacji obserwatorów.

Zastosowanie tych kryteriów pozwoli wyodrębnić cechy szczególne odróżniające delegacje obserwatorów od stałych misji obserwatorów. Podział z uwagi na miejsce akredytacji obserwatorów pozwala wyodrębnić wśród nich delegacje wysyłane do organów plenarnych oraz delegacje w organach o ograniczonym składzie.

¹⁸ Zob. rozważania o stałych misjach, rozdz. III, s. 80.

Obserwatorzy w organach plenarnych

Źródła norm prawnych określających sytuację obserwatorów w organach plenarnych stanowią wyraźne przepisy organizacji wyspecjalizowanych, zawarte przede wszystkim w ich statutach i regulaminach. Obok norm traktatowych ustanawianych przez państwa obowiązują także normy prawne tworzone przez same organizacje w ich regulaminach wewnętrznych.

Analiza przepisów statutowych, a przede wszystkim regulaminów organizacji wyspecjalizowanych pozwala na zestawienie sytuacji, w których państwa nieczłonkowskie mogą uczestniczyć w sesji plenarnej organizacji poprzez swych obserwatorów.

1. Państwa, które są członkami ONZ, ale nie należą do danej organizacji wyspecjalizowanej. Przewiduje to np. Regulamin Wewnętrzny Konferencji Ogólnej UNESCO: „Dyrektor Generalny zawiadamia państwa będące członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych [...] i zaprasza je do wysłania obserwatorów” (§ 6 pkt 3). W § 4 Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia IMCO jest zawarte podobne postanowienie, w myśl którego obserwatorów mogą wysłać państwa należące nie tylko do ONZ, ale także do innych organizacji wyspecjalizowanych.

Regulamin Wewnętrzny Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA) w dziale V *Przedstawicielstwo innych organizacji oraz państw nie będących członkami Agencji* wyjaśnia, w jakich sytuacjach obserwatorzy państw nie należących do tej organizacji mogą uczestniczyć w sesjach jej organu plenarnego: „Przedstawiciele państw należących do Organizacji Narodów Zjednoczonych lub którejkolwiek organizacji wyspecjalizowanej, które nie są członkami Agencji, są zapraszani do udziału w Konferencji Ogólnej i mogą uczestniczyć, bez prawa głosowania w rozpatrywaniu spraw bezpośrednio je interesujących.” (§ 30 Regulaminu)

2. Państwa nie będące członkami ONZ ani nie należące do żadnej organizacji wyspecjalizowanej. Na przykład Rada Wykonawcza UNESCO decyduje, które państwa nie będące członkami ONZ ani UNESCCO mają być zaproszone do wysłania obserwatorów na sesję Konferencji Ogólnej (§ 6 pkt 4 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO).

Natomiast Regulamin Wewnętrzny Zgromadzenia ICAO przewiduje, że państwa, które nie podpisały konwencji, ale zostały należycie zaproszone przez Radę lub samo Zgromadzenie do udziału w sesji Zgromadzenia, mogą być na niej reprezentowane przez obserwatorów (§ 5). Przepis ten zawiera także wskazówki dotyczące organizacji delegacji obserwatorów postanawiając, że jeśli „delegacja składa się z dwóch lub

większej liczby obserwatorów, jednego z nich wyznacza się na obserwatora głównego”¹⁹.

3. Państwa, które rozpoczęły już stąrania o przyjęcie do danej organizacji wyspecjalizowanej. Regulamin Wewnętrzny Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO stanowi: „Dyrektor Generalny może zapraszać do wysłania obserwatorów państwa, które złożyły podanie o przyjęcie na członka Organizacji” (§ 3). W podobne kompetencje wyposażył Regulamin Wewnętrzny Zgromadzenia IMCO Sekretarza Generalnego tej Organizacji. Może on, ale tylko za zgodą Rady, zapraszać państwa, które złożyły podanie o przyjęcie na członka do wysłania swoich obserwatorów na sesje Zgromadzenia. Obserwatorzy ci mogą na zaproszenie przewodniczącego i za zgodą Zgromadzenia lub jego odpowiedniego organu pomocniczego uczestniczyć, bez prawa głosowania, w obradach nad problemami bezpośrednio ich dotyczącymi (§ 4).

4. Terytoria, w imieniu których zostało złożone podanie o przyjęcie na członka stowarzyszonego, mogą — jeśli zostały zaproszone przez Dyrektora Generalnego Organizacji — wysłać swoich obserwatorów na sesje Zgromadzenia WHO (§ 3 Regulaminu Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO).

5. Państwa, które podpisały, lecz jeszcze nie ratyfikowały konstytucji danej organizacji. Taką sytuację przewiduje np. § 4 Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia IMCO: „Sekretarz Generalny za zgodą Rady może zapraszać państwa [...], które podpisały konwencję, ale jeszcze nie przyjęły jej.”²⁰

Podobne postanowienia zawiera § 8 Regulaminu Sesji Umawiających się Stron GATT: „Przedstawiciele krajów, które podpisały Akt Końcowy, uchwalony na zakończenie Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Handlu i Zatrudnienia, odbytej w Hawanie, a które nie stały się umawiającymi się stronami, mogą być obecni na posiedzeniach w charakterze obserwatorów uczestniczących w dyskusji, ale nie posiadających prawa głosowania”²¹.

6. Państwa uczestniczące w konferencji założycielskiej. Przewiduje to np. Regulamin Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO. Do wysłania obserwatorów mogą tu być zaproszone państwa, które uczestniczyły w jakiegokolwiek bądź formie w Międzynarodowej Konferencji Zdrowia w Nowym Jorku w 1946 roku (§ 3 regulaminu).

Warunki, jakim musi odpowiadać państwo-kandydat na obserwatora, są odmienne w każdej z tych organizacji. Ogólne zestawienie tych wa-

¹⁹ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 726.

²⁰ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 1099; por. także § 3 Regulaminu Wewnętrznego Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO.

²¹ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 1327—1328.

runków (kryteriów), według których państwo jest lub nie jest zapraszane na sesję plenarną organizacji przedstawiałoby się następująco:

- 1) członkostwo ONZ,
- 2) członkostwo innej organizacji wyspecjalizowanej,
- 3) podjęcie starań o przyjęcie na członka zwyczajnego organizacji,
- 4) podjęcie starań w celu uzyskania statusu członka stowarzyszonego dla terytoriów niesamodzielnych,
- 5) podpisanie statutu danej organizacji, jeśli nie nastąpiła jego ratyfikacja
- 6) uczestnictwo w konferencji założycielskiej danej organizacji.

Nie wszystkie spośród organizacji wyspecjalizowanych przewidują możliwość uczestnictwa obserwatorów w pracach swoich organów. Niektóre, np. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU), Powszechny Związek Pocztowy (UPU) czy też Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO), są organizacjami z uwagi na przedmiot prowadzonej działalności, rzeczywiście powszechnymi. W tych przypadkach, skoro wszystkie państwa są lub mogą być ich członkami, problem obserwatorów w ogóle nie istnieje.

Statuty i regulaminy organizacji o charakterze finansowym, takich jak Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMFF), Międzynarodowe Towarzystwo Finansowe (IFC) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA), również nie przewidują możliwości uczestniczenia obserwatorów państw nieczłonkowskich w ich pracach. Wydaje się, że ścisła zależność finansowa państw członków, połączona z obowiązkiem wpłaty odpowiedniego udziału na kapitał zakładowy tych organizacji, uniemożliwia uczestnictwo obserwatorów w ich pracach.

Należy tu jeszcze uczynić uwagę natury terminologicznej. Znamienne jest, że możliwość ustanowienia obserwatorów przysługuje nie tylko państwom ale w pewnych sytuacjach także terytoriom niesamodzielnym. Termin „obserwatorzy państw” z uwagi na możliwość wysyłania obserwatorów również przez terytoria niesamodzielne nie jest tu w pełni adekwatny.

Ustanowienie obserwatora w organie plenarnym organizacji wyspecjalizowanej może nastąpić tylko na podstawie uprzedniego zaproszenia wystosowanego do zainteresowanego państwa przez odpowiedni organ tej organizacji. Inicjatywa zaproszenia państwa do wysłania obserwatora przysługuje na mocy regulaminów albo organowi jednoosobowemu — dyrektorowi²², sekretarzowi²³ organizacji, albo jej organowi kolegial-

²² Zob. § 6 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO, a także § 3 Regulaminu Wewnętrznego Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO.

²³ Zob. § 4 Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia IMCO.

nemu, np. Radzie Wykonawczej²⁴. Czasem należy ona do Zgromadzenia²⁵, czasem zaś uzależniona jest od zaakceptowania decyzji organu jednoosobowego przez organ kolegialny: np. zaproszenie może wystosować sekretarz organizacji za zgodą jej organu wykonawczego — rady²⁶.

W praktyce proces ustanowienia obserwatorów, np. w UNESCO, przebiega następująco: Prezydium Konferencji, zgodnie z upoważnieniem do zacieśniania współpracy również z państwami nie należącymi do UNESCO²⁷, kieruje do nich ogólne zaproszenie do wysłania obserwatorów. Na I sesji UNESCO na takie ogólne zaproszenie odpowiedziały tylko 4 zainteresowane państwa: Szwajcaria, Szwecja, Islandia i Hiszpania²⁸. Prezydium poddało te kandydatury pod dyskusję na forum Konferencji, a następnie zadecydowało, że Szwecja i Islandia stają się automatycznie członkami UNESCO, ponieważ są już członkami ONZ. Decyzja ta, zgodnie z art. II pkt 1 Konstytucji UNESCO, umożliwiła obydwu zainteresowanym państwom wzięcie pełnego udziału w pracach sesji. Status Szwajcarii był odmienny, nie należała co prawda do ONZ, ale zgłosiła gotowość przystąpienia do UNESCO. W tym przypadku Prezydium stwierdziło, że Szwajcaria może zostać zaproszona do wysłania swego obserwatora. Natomiast akces rządu Hiszpanii po długiej dyskusji Prezydium potraktowało negatywnie. Postanowiono wystosować do przedstawiciela tego rządu w Paryżu odpowiedź, że Organizacja z żalem musi odmówić, z powodu przeszkód prawnych, zaproszenia rządu Hiszpanii do wysłania oficjalnego obserwatora. Jednocześnie organizacja gorąco prosi, aby przedstawiciele Hiszpanii byli obecni na jej sesjach publicznych²⁹. Uzasadnienie odmowy „przeszkodami prawnymi” było oczywiście czystym wybiegiem Prezydium, gdyż o odmowie decydowały przede wszystkim względy polityczne.

Propozycje Prezydium zaakceptowane przez Konferencję Ogólną UNESCO zobowiązywały jej Dyrektora Generalnego do podjęcia dalszych czynności, tzn. wystosowania oficjalnych zaproszeń do każdego z rządów uprzednio aprobowanych. Dopiero to zaproszenie upoważniało państwo do wysłania delegacji obserwatorów na sesję plenarną Organizacji.

Zdarzyło się, że państwo pierwotne zainteresowane ustanowieniem obserwatorów po otrzymaniu od Organizacji oficjalnego zaproszenia rezygnowało z wysłania na sesję swego przedstawiciela. Były to dość czę-

²⁴ Zob. § 6 pkt 4 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO.

²⁵ Zob. § 5 Stałego Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia ICAO.

²⁶ Zob. § 4 Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia IMCO.

²⁷ Zob. art. IV lit. E Statutu UNESCO w związku z § 6 pkt 4 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO.

²⁸ Zob. *Actes de la Conférence Générale de l'UNESCO*, 20 XI — 10 XII 1946, I session, troisième séance plénière, s. 33.

²⁹ Zob. *Procès — verbaux du Bureau de la Conférence*, [w:] *Actes...*, s. 125.

ste przypadki zwłaszcza w pierwszych latach działalności organizacji wyspecjalizowanych. Na II sesję FAO zwołaną w okresie 2—23 sierpnia 1949 roku w Kopenhadze przybyli np. obserwatorzy: Argentyny, Austrii, Finlandii, Węgier, Rumunii, Siamu, Szwecji, Turcji. Natomiast mimo zaproszenia nie przybyli obserwatorzy: Afganistanu, Albanii, Arabii Saudyjskiej, Bułgarii, Costa Rici, El Salvadoru, Etiopii, Iranu, Białorusi, Ukrainy, Transjordanii, ZSRR i Jemenu³⁰.

Uczestnictwo delegacji obserwatorów w sesjach plenarnych organizacji szybko rozprzestrzeniło się, zyskując sobie zasłużone uznanie państw i organizacji. Na przykład w I sesji UNESCO uczestniczyły tylko 3 delegacje obserwatorów, w II sesji — 15, a w III i IV sesji — po 11³¹.

Obserwatorzy w organach zarządzających

Rozważania na temat charakteru, składu i miejsca organów zarządzających w strukturze organizacji międzynarodowych przeprowadzone przy okazji omówienia delegacji państw członkowskich³² będą przydatne także i w tym miejscu. Uczestnictwo państw nieczłonkowskich w pracach organów zarządzających odbywa się za pośrednictwem ich pojedynczych obserwatorów, a nie wieloosobowych delegacji. Decyduje o tym skład organu zarządzającego, który jest zawsze wyraźnie określony w statutach organizacji.

Różny jest jednak krąg państw upoważnionych do wysłania swych obserwatorów na sesje tego organu. Obowiązuje tu reguła, że obserwatorów do tzw. organu zarządzającego wysyłają państwa-członkowie organizacji, nie mające w tym organie swego przedstawiciela. Obok nich występują także, ale to zupełnie sporadycznie, obserwatorzy państw nie będących w ogóle członkami danej organizacji.

Zdecydowaną większą grupę stanowią obserwatorzy tych państw, które są członkami organizacji, ale nie mają w tym organie swego przedstawiciela. Złożony skład organów zarządzających, podobnie jak i zwyczaj rezerwowania pewnej liczby stałych miejsc dla państw uprzywilejowanych oraz specyficzna niekiedy interpretacja zasady sprawiedliwej reprezentacji geograficznej sprawiają, że dla wielu państw-członków organizacji miejsce w organie zarządzającym wydaje się nieosiągalne. Do rzadkości należą organizacje, które w takiej sytuacji odmawiałyby

³⁰ Zob. *Rapport, de la II session de la Conférence FAO*, 2—13 VIII 1946, s. VI, XIV.

³¹ Zob. *Actes...*, II sesja, s. 11; III sesja, s. 12; IV sesja, s. 14.

³² Zob. s. 95.

państwowym spoza organu o ograniczonym składzie prawa do obserwowania jego działalności.

Regulamin Ogólny FAO przewiduje, że każde państwo członkowskie, nie mające swego przedstawiciela w Radzie, może uczestniczyć bez prawa głosowania w dyskusji na publicznym lub zamkniętym posiedzeniu Rady (§ XXV pkt 9 c). Uprawnienie to może zostać ograniczone tylko decyzją samej Rady, która w wyjątkowych okolicznościach może postanowić, że „w interesie Organizacji niezbędne jest ograniczenie uczestnictwa do przedstawicieli członków Rady”³³.

Podobne postanowienia zawierają także regulaminy innych organizacji wyspecjalizowanych. Paragraf 32 Regulaminu Rady ICAO stanowi np., że każde umawiające się państwo może brać udział, bez prawa głosowania, w rozpatrywaniu przez Radę każdej sprawy dotyczącej specjalnie jego interesów. Natomiast Regulamin Rady IMCO, powołując się na art. 21 Statutu Organizacji, stwierdza, że Rada zaprasza każdego członka do uczestniczenia, bez prawa głosowania, w jej obradach nad wszelkimi zagadnieniami szczególnie go interesującymi (§ 6). Regulamin Rady Wykonawczej WHO zawiera postanowienia umożliwiające nawet członkom stowarzyszonym organizacji uczestnictwo w sesjach Rady w charakterze obserwatorów (§ 3).

Należy także wspomnieć o możliwości uczestnictwa obserwatorów w posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa ONZ. Państwo należące do ONZ, ale nie będące członkiem Rady Bezpieczeństwa, może uczestniczyć w posiedzeniu Rady podczas omawiania sprawy „dotyczącej jego interesów”. Podstawę prawną stanowią art. 31 Karty NZ oraz art. 37 Tymczasowego Regulaminu Rady Bezpieczeństwa³⁴.

Wysłanie przez państwo-członka organizacji obserwatora do rady na ogół nie bywa uzależnione od jakichkolwiek warunków wstępnych. Czasem przepisy wymagają tylko, aby było to „państwo zainteresowane” obradami, lub też aby sprawa dyskutowana w radzie była „szczególnie interesująca państwo członkowskie”³⁵. Na ogół jednak organizacje wyspecjalizowane, kierując się formalnie zasadą równości, umożliwiały uczestnictwo w swych organach wykonawczych wszystkim państwom członkowskim.

Drugą grupę stanowią obserwatorzy państw w ogóle nie należących do organizacji. Sytuacja ich jest bardzo podobna do sytuacji obserwatorów w organie plenarnym organizacji z tym, że regulaminy ściśle

³³ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 247.

³⁴ Zob. L. N. Goodrich, R. Hambro: *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, London 1949, s. 232—234; *Repertory of Practice of United Nations Organs*, t. II, New York 1955, art. 23—54, s. 155—189.

³⁵ Zob. § 6 Regulaminu Rady IMCO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 1114; § 32 Regulaminu Rady ICAO — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 756.

określają, które państwo spoza organizacji może uczestniczyć w sesjach jej organu. Najczęściej musi tu występować udowodniony związek przyczynowy między obecnością obserwatora państwa nie należącego do organizacji a sprawą omawianą przez Radę. Sytuację taką przewiduje Regulamin Rady Wykonawczej WHO stanowiący, że jeżeli na którymkolwiek z posiedzeń Rady ma być rozpatrzona sprawa szczególnie interesująca państwo nie będące członkiem Organizacji, Dyrektor Generalny zawiadamia o tym odpowiednio zainteresowane państwo, aby umożliwić mu wyznaczenie przedstawiciela (§ 3).

Czasem zaproszenie do wysłania obserwatora może uzyskać państwo bez potrzeby udawadniania swego „szczególnego interesu”. Regulamin Rady IMCO przewiduje np., że Rada może zapraszać państwa, które nie podpisały ani nie przystąpiły do konwencji do delegowania na którekolwiek ze swoich posiedzeń jednego lub nawet większej liczby obserwatorów (§ 33).

Także Karta NZ (art. 32) oraz Tymczasowy Regulamin Rady Bezpieczeństwa (art. 38) dopuszczają możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Rady państw nie należących do ONZ, jeżeli są one stroną w sporze rozpatrywanym przez Radę. Wówczas Rada Bezpieczeństwa zaprasza takie państwa do wysłania przedstawicieli oraz określa według własnego uznania warunki ich uczestnictwa w obradach.

W praktyce państwa bardzo często korzystały z możliwości uczestniczenia poprzez obserwatorów w posiedzeniach organu o ograniczonym składzie. Zdecydowanie większy ilościowo był jednak udział obserwatorów zaliczonych do pierwszej grupy, tzn. wysyłanych przez państwa-członków organizacji. Potwierdza to wyraźnie np. praktyka Rady FAO. Regulamin Ogólny FAO przewiduje w § XXV możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Rady państw-członków nie mających w Radzie swego przedstawiciela (pkt 9 lit. c) i państw nie będących członkami Organizacji (pkt 11). Tymczasem szczegółowe dane statystyczne opublikowane w raportach Rady FAO wykazują, że z możliwości wysłania obserwatorów do tego organu korzystały niemal wyłącznie państwa-członkowie organizacji. W XXIX sesji Rady FAO w 1958 roku uczestniczyło 25 obserwatorów państw-członkowskich nie mających swych delegatów w Radzie, natomiast nie było ani jednego obserwatora państwa spoza organizacji³⁶. Do XLIX sesji Rady FAO w obradach tego organu nie uczestniczyli obserwatorzy państw spoza organizacji, natomiast liczba obserwatorów z ramienia członków organizacji utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie (na XXXV sesji Rady było ich 33, na XXXVI — 38, na XXXVIII — 45, na XL — 24, na XLI — 43, na XLIII — 28,

³⁶ Zob. *Rapport du Conseil de la FAO, XXIX Session 1958*, s. 104.

na XLIV — 32, na XLV — 42³⁷. Wśród 37 obserwatorów uczestniczących w XLIX sesji Rady FAO było zaledwie 2 obserwatorów z państw w ogóle nie należących do tej organizacji³⁸.

Przedstawione przykłady wykazują wyraźnie, że większość obserwatorów do organów o ograniczonym składzie wysyłają państwa członkowskie, nie mające tam swego przedstawiciela. Jest to istotna nowość w dotychczasowym rozumieniu pojęcia „obserwator”, tradycyjnie zagwarantowanego dla państw nie należących do danej organizacji. Ten nowy typ obserwatorów wywodzących się z grupy państw-członków organizacji można by nazwać umownie tzw. obserwatorami wewnętrznymi organizacji³⁹. Stosunki między „obserwatorami wewnętrznymi” a organizacją są również zupełnie innego rodzaju niż te, jakie zachodzą między „zwykłymi” (tzw. wysłanymi przez państwa nieczłonkowskie na sesję organu plenarnego) obserwatorami a organizacją. W tym ostatnim przypadku zachodzi relacja: państwo nie będące członkiem a organizacja, podczas gdy w pierwszym strony łączy już stosunek wynikający z członkostwa państwa w organizacji.

Delegacje obserwatorów, podobnie jak i delegacje państw członkowskich, uprawnione są każdorazowo do uczestnictwa tylko w jednej sesji organu organizacji, a po jej zakończeniu wygasa ważność ich mandatu. Jeżeli państwo zamierza uczestniczyć w następnej sesji musi powtórzyć całą procedurę związaną z akredytowaniem obserwatora.

Charakterystyczna grupa obserwatorów ustanawiana w organach organizacji wyspecjalizowanych opiera swój status prawny na wyraźnych przepisach organizacji, przede wszystkim na jej postanowieniach statutowych i regulaminach. Badając wzajemną współzależność norm statutowych i regulaminowych dotyczących obserwatorów, można dostrzec pewną prawidłowość. Postanowienia statutowe decydują najczęściej o tym, czy w ogóle w pracach danej organizacji (jej organu plenarnego) mogą uczestniczyć obserwatorzy. Natomiast regulaminy organów plenarnych precyzują szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać współpraca organizacji z państwem do niej nie należącym. Przepisy regulaminów wskazują ewentualne warunki, jakie powinno spełniać państwo-kandydat na obserwatora oraz organ organizacji uprawniony do zaproszenia tego państwa na jego sesję.

Możliwość ustanawiania obserwatorów państw w organizacjach wy-

³⁷ Zob. *Report of the Council of FAO, XXXV-XXXVII Sessions 1961; XXXVIII Session 1962; XLI Session 1965; XLIII Session 1964; XLIV Session 1965. Session 1965.*

³⁸ Zob. *Report of the Council FAO, XLIX Session 1967*, s. 95.

³⁹ Zob. G. Lisner-Grabowska: *Obserwatorzy państw...*, s. 119—127.

specjalizowanych wynikającą z prawa stanowionego (statuty) czy uchwalanego (regulaminy) organizacji nazwano tutaj „drogą statutową”, w odróżnieniu od „drogi pozastatutowej” przyjętej w praktyce ONZ.

Delegacje państw na konferencje międzynarodowe

Organizacje mimo szerokiego zasięgu oddziaływania nie załatwiają wszystkich spraw międzynarodowych. Niektóre ważne problemy są rozpatrywane poza nimi na forum specjalnych konferencji międzynarodowych.

W literaturze pojęcie „konferencji międzynarodowej” nie jest wcale jednoznaczne⁴⁰. Na potrzeby niniejszego opracowania oznacza ono spotkanie przedstawicieli państw lub organizacji międzynarodowych, którzy poprzez odpowiednio zorganizowane negocjacje dążą do załatwienia określonej sprawy. Efektem udanej konferencji jest na ogół umowa międzynarodowa. Duża liczba zwoływanych współcześnie konferencji, szeroki wachlarz ich zainteresowań oraz poważny wpływ poczynionych tam ustaleń zmusza do zbadania problemu uczestnictwa państw w pracach konferencji międzynarodowych.

Konferencje mogą być zwoływane przez organizacje międzynarodowe lub odbywać się pod auspicjami tych organizacji. W takim właśnie znaczeniu operuje pojęciem konferencji międzynarodowych konwencja z 1975 roku (art. 1 pkt 1/5). Problem reprezentacji państw na konferencjach międzynarodowych został uregulowany w III części konwencji z 1975 roku. Zamieszczone tam przepisy (art. 42—70) omawiają łącznie status prawny delegacji państw w organach organizacji i na konferencjach międzynarodowych.

Prawo do wysłania delegacji na konferencję przysługuje na mocy art. 42 pkt. 1 konwencji z 1975 roku każdemu państwu pod warunkiem, że jest zgodne z regulaminem tej konferencji.

W IV części konwencji omówiono natomiast obok delegacji obserwatorów do organów organizacji także pozycję delegacji obserwatorów państw na konferencje międzynarodowe (art. 71—72 z odesłaniem do III części konwencji).

Łączne potraktowanie delegacji państw do organów organizacji i na konferencje międzynarodowe nie jest ani niedopatrzeniem, ani dziełem przypadku. Różnice między sesjami plenarnych organów organizacji a posiedzeniami konferencji istnieją, ale są płynne, a z punktu widzenia reprezentacji państw dotyczą spraw mało istotnych. Różnica dotyczy np. czasu i sposobu obradowania. Sesje organów organizacji odbywają

⁴⁰ Zob. Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 376.

się periodycznie, z częstotliwością określoną w przepisach organizacji. Natomiast posiedzenia konferencji odbywają się wyłącznie w określonym uprzednio miejscu i czasie, na jaki konferencja została zwołana. Po upływie zaplanowanego czasu konferencja na ogół kończy swą działalność⁴¹.

Podobne są natomiast podstawy prawne decydujące o składzie i funkcjach organów organizacji i konferencji międzynarodowych. Zadania i skład organów organizacji określa zawsze statut organizacji, a uzupełnia odpowiedni regulamin. Zadania i skład konferencji wynika najczęściej z doraźnych ustaleń, sformułowanych *ad hoc* przed rozpoczęciem konferencji i tylko na jej użytek. W praktyce oznacza to, że przepisy proceduralne konferencji, podobnie jak regulaminy organów organizacji, decydują o kręgu państw uczestniczących w konferencji.

Przy ustalaniu swej procedury konferencje nie powinny być krępowane regulaminami organizacji, nawet jeśli taką konferencję odbywa się pod ich auspicjami. Uchwalenie własnego regulaminu daje konferencji możliwość zaproszenia na obrady także państw, które nie są członkami organizacji. Takie zaproszenie skierowała np. do niektórych państw spoza ONZ konferencja w sprawie prawa traktatów obradująca na dwu sesjach (I — marzec—maj 1968; II — kwiecień—maj 1969) w Wiedniu. Wzięły w niej udział delegacje: Szwajcarii, Stolicy Apostolskiej, Lichtensteinu, Monaco, San Marino, Korei Południowej i Wietnamu Południowego. Nie zaproszono natomiast na konferencję ani NRD, ani KRL-D, ani DRW, co spotkało się z ostrą krytyką ze strony zarówno państw socjalistycznych, jak i państw trzeciego świata⁴².

W konferencji w sprawie reprezentacji państw w stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi zwołanej w lutym 1975 roku do Wiednia mogły już uczestniczyć wszystkie państwa. Na mocy przyjętej wcześniej rezolucji ZO ONZ 3247 (XXIX) z 29 listopada 1974 roku uczestniczyły w konferencji delegacje 81 państw, w tym spośród państw nieczłonkowskich ONZ delegacje: KRL-D, Korei Południowej, Stolicy Apostolskiej i Szwajcarii. W imieniu Iranu i Portugalii występowały delegacje obserwatorów⁴³.

Niekiedy zdarza się, że organizacja międzynarodowa ustala sztywne reguły obowiązujące przy doborze uczestników konferencji zwoływanych pod jej auspicjami. ONZ proponowała np., aby na takie konferencje do-

⁴¹ Ostatnio coraz częściej pojawiają się konferencje obradujące w kilku etapach (np. konferencja w sprawie prawa traktatów 1968—1969) lub nawet odbywające regularne sesje (np. od 1973 r. trwają obrady kolejnych sesji III Konferencji Prawa Morza).

⁴² Zob. S. E. Nahlik: *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 33. Autor był delegatem PRL na tę konferencję, stąd bardzo drobiazgowa i interesująca relacja na temat składu organów i ich działalności.

⁴³ Zob. *Final Act of the Conference*, Doc. A/CONF.67/15, 14 March 1975, s. 1.

puszczać tylko delegacje: a) członków ONZ; b) członków organizacji wyspecjalizowanych; c) państw — stron Statutu MTS (rezolucja ZO ONZ 1450/XIV)⁴⁴. Takie ograniczenie kręgu uczestników konferencji zwoływanych pod auspicjami ONZ było oczywiście sprzeczne z uniwersalistycznymi ambicjami tej Organizacji.

Praktyka ONZ dotycząca udziału w konferencjach delegacji państw nie należących do Organizacji nie jest zresztą jednolita. W 1949 roku Zgromadzenie Ogólne przyjęło np. rezolucję 366 (IV) w sprawie zapraszania państw na konferencje międzynarodowe zwoływane przez Radę Gospodarczo-Społeczną ONZ. W rezolucji tej wyraźnie przewidziano możliwość zaproszenia na konferencję także państw nie należących do ONZ⁴⁵.

Konferencje międzynarodowe nie zawsze opracowują swój własny regulamin. Zdarza się, że korzystają z gotowych wzorów, przyjmując np. regulamin Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁴⁶. Postąpiły tak m.in. konferencje: w sprawie kodyfikacji prawa morza (Genewa 1958), w sprawie stosunków dyplomatycznych (Wiedeń 1961), w sprawie stosunków konsularnych (Wiedeń 1963). O reprezentacji państw na tych konferencjach decydowały w efekcie postanowienia regulaminu ZO ONZ w sprawie ustanawiania delegacji.

Status prawny delegacji państw określają jednak nie tylko regulaminy konferencji. Niekiedy konferencja odbywa się poza główną siedzibą organizacji międzynarodowej, np. na terytorium państwa, które nie przyjęło konwencji w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ (1946). Zachodzi wówczas potrzeba wspólnego ustalenia (przez państwo gospodarza konferencji i organ, który ją zwołuje) reguł mających decydować o dostępie na konferencję, o przywilejach delegacji zaproszonych państw itp. Temu celowi służą specjalne porozumienia zawierane przez organizację i państwo gospodarza konferencji. W lipcu 1963 roku podpisały np. takie porozumienie: Włochy jako gospodarz UN Conference on International Travel and Tourism oraz ONZ jako jej organizator. Należy jednak zaznaczyć, że art. VI § 1 tego porozumienia przewidywał stosowanie w czasie konferencji przepisów konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ, a § 2 tego artykułu wyraźnie podkreślał, że delegaci państw nie należących do ONZ korzystają w trakcie konferencji z takich samych przywilejów, jak delegaci państw-członków tej Organizacji⁴⁷.

Przedstawione przykłady wyraźnie wykazują, że konferencje miē-

⁴⁴ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 380.

⁴⁵ Tamże, s. 381.

⁴⁶ Zob. YILC 1967, t. II, s. 142.

⁴⁷ Zob. „United Nations, Treaty Series” 1963, t. 472, s. 173.

dzynarodowe rządzą się w sprawach reprezentacji państw podobnymi regułami jak i organy organizacji. Nawet w sytuacji, gdy konferencja przyjmuje własny regulamin⁴⁸, nie ma w nim postanowień odmiennych, a wręcz przeciwnie, mieści się tam często odesłanie do regulaminu lub konwencji międzynarodowych obowiązujących organizację i ich organy. Słusznie zatem uczyniła KPM, że łącznie ujęła przepisy w sprawie delegacji państw w organach organizacji i na konferencjach międzynarodowych. W tej sytuacji ustalenia dotyczące delegacji państw i delegacji obserwatorów w organach organizacji mogą być odpowiednio rozciągnięte także na delegacje państw uczestniczące w konferencjach międzynarodowych.

⁴⁸ Zob. np. regulamin konferencji w sprawie reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych, Dok. A/CONF. 6/78, [w:] *Konferencja...*, s. 4—10.

Ustanawianie i struktura wewnętrzna misji i delegacji

ROZDZIAŁ V

Utworzenie misji (delegacji) a państwo siedziby organizacji

Ustanowienie przedstawicielstw dyplomatycznych między państwami odbywa się zgodnie z zasadami sformułowanymi w konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku. Wstępną czynnością obydwu zainteresowanych państw jest zawarcie umowy określającej charakter ich powiązań, rangę placówek dyplomatycznych i ich szefów oraz wzajemne uprawnienia i obowiązki stron. Nikt poza tymi dwoma bezpośrednio zainteresowanymi państwami nie ma wpływu na proces tworzenia ich przedstawicielstw dyplomatycznych.

Odmienne zasady regulują procedurę ustanawiania reprezentacji (misji i delegacji) państw w organizacjach międzynarodowych. Są one rezultatem specyficznej pozycji prawnej, jaką zajmują misje i delegacje w dyplomacji wielostronnej. Potwierdziła to również KPM: „Przedstawicielstwo państw w ramach dyplomatycznej działalności organizacji międzynarodowych ma swoje szczególne cechy. Przedstawiciel państwa przy organizacji nie jest przedstawicielem państwa w państwie przyjmującym [...] Przedstawiciel państwa wysłany do organizacji międzynarodowej reprezentuje swoje państwo w tej organizacji.”¹

Usytuowanie siedziby organizacji międzynarodowej na terytorium określonego państwa powoduje włączenie w krąg stosunków zachodzących między państwem wysyłającym a organizacją także państwa jej siedziby. W efekcie powstaje odmienny niż w dyplomacji tradycyjnej układ, w którym splatają się prawa i obowiązki nie dwóch, lecz trzech ogniw: państwa wysyłającego, organizacji międzynarodowej oraz państwa siedziby.

Podstawowa relacja państwo wysyłające — organizacja daje odpo-

¹ Zob. YILC 1969, t. II, s. 207.

wiedź na pytania: w jakiej sytuacji i na jakiej podstawie prawnej państwa mogą realizować swoje prawo do reprezentacji w organizacji². Poważniejsze kłopoty sprawia natomiast wyjaśnienie kwestii, czy państwo siedziby, trzeci człon tego układu, ma wpływ na stosunki państwa wysyłającego z organizacją, a w szczególności na proces tworzenia oraz strukturę wewnętrzną misji i delegacji. Odpowiedzi na te pytania należy szukać w konwencji z 1975 roku, a przede wszystkim w układach dotyczących siedziby organizacji. Stronami tych układów jest zawsze zainteresowana organizacja oraz państwo udzielające jej swego terytorium na stałą siedzibę.

Układy w sprawie siedziby przyznają organizacjom „jako instytucjom międzynarodowym” określoną swobodę działania oraz niezależność od władz państwa siedziby³. Daje to organizacji możliwość samodzielnego podejmowania decyzji we wszystkich sprawach związanych z jej normalną działalnością. Decyzja w sprawie wyboru form współpracy organizacji z państwami należy do wyłącznej kompetencji organizacji i państwo siedziby nie ma prawa ingerowania w jej wewnętrzne sprawy. W konsekwencji decyzja o utworzeniu misji (delegacji) zapada poza państwem siedziby organizacji.

W praktyce nie zawsze postępowano zgodnie z tą zasadą. Niejednokrotnie same państwa przenosiły na grunt stosunków z organizacjami międzynarodowymi pewne zwyczaje wykształcone w tradycyjnym prawie dyplomatycznym. Państwa zamierzające np. ustanowić swoje reprezentacje przy którejkolwiek z organizacji międzynarodowych usytuowanych w Genewie zwracały się do rządu Szwajcarii z prośbą o wyrażenie na to zgody. Obowiązywała przy tym specjalna procedura, zgodnie z którą w imieniu państwa wysyłającego występowała albo jego misja dyplomatyczna w Bernie albo misje dyplomatyczne zaprzyjaźnionych państw, albo wreszcie pośredniczyło Europejskie Biuro ONZ⁴.

Wydaje się, że nawet w takiej zwyczajowo akceptowanej sytuacji państwo siedziby nie ma podstaw do odmowy swej zgody na ustanowienie misji lub delegacji. Odmowa byłaby sprzeczna z obowiązkami państwa-gospodarza oraz ingerowałaby w sprawy wewnętrzne organizacji. Nie uzasadnia także odmowy brak uznania ani brak lub zerwanie stosunków dyplomatycznych (konsularnych) między państwem wysyłającym a państwem-gospodarzem. Podkreślono to wyraźnie w art. 82 konwencji z 1975 roku, obalając zarazem znane tradycyjnej dyplomacji domniemanie uznania państwa na drodze określonych czynności faktycznych. W dyplomacji wielostronnej wysłanie do organizacji misji

² Problem ten rozważano w rozdz. III i IV tej pracy.

³ Np. art. 1 układu w sprawie siedziby ILO.

⁴ Zob. M. Virally: *Les missions permanentes...*, s. 140.

lub delegacji nie tworzy domniemania, że państwo wysyłające i państwo-gospodarz organizacji wzajemnie się uznają. Specyficzny charakter stosunków wielostronnych, a w szczególności działalność misji i delegacji przy organizacji, a nie przy państwie siedziby, sprawia, że brak uznania między państwem wysyłającym i państwem siedziby nie ma wpływu na status prawny misji i delegacji.

Usytuowanie organizacji międzynarodowej w państwie siedziby nakłada na to państwo określone i dość uciążliwe obowiązki, np. obowiązków dopuszczenia na swe terytorium i tolerowania obecności reprezentantów państw nie uznawanych. Wszelkie niedogodności i kłopoty wywołane tą sytuacją rekompensuje sobie państwo siedziby, czerpiąc pożytki (także finansowe), związane z obecnością organizacji, funkcjonariuszy międzynarodowych oraz reprezentantów państw na jej terytorium. Nie oznacza to jednak, że ani państwo wysyłające, ani organizacja międzynarodowa nie mają wobec państwa siedziby żadnych obowiązków. Obowiązki te polegają na dokonaniu określonych czynności związanych z procesem utworzenia reprezentacji państwa.

W konwencji z 1975 roku obowiązki organizacji wobec państwa siedziby są na ogół sformułowane w sposób kategoryczny, co decyduje o ich bezwzględным charakterze. Natomiast obowiązki państw wysyłających wobec państwa siedziby zostały ujęte w normach dyspozytywnych, których wypełnianie następuje w zasadzie zawsze za pośrednictwem organizacji. Państwo wysyłające może (ale nie musi) powiadomić władze państwa siedziby o wysłaniu swojej misji lub delegacji do organizacji, jej organów lub na konferencję międzynarodową (art. 15 pkt 4 i art. 47 konwencji z 1975 roku). Zgodnie z dotychczasową praktyką obowiązek zawiadomienia państwa siedziby o akredytowaniu przy organizacji każdej nowej misji (delegacji) spoczywa zawsze na organizacji. Taka praktyka znalazła nawet odbicie w art. 15 pkt. 3 konwencji z 1975 roku. Oznacza to, że wszystkie informacje o nowo utworzonych misjach i delegacjach przekazuje rządowi państwa siedziby organizacja. Organizacja, aby sprostać temu obowiązkowi, wymaga od państwa wysyłającego szczegółowych informacji o:

a) stanowiskach, tytułach i precedencji członków misji, momencie ich przybycia do siedziby organizacji oraz o definitywnym odjeździe lub dacie ustania ich funkcji,

b) przyjeździe i odjeździe każdej osoby należącej do rodziny członka misji,

c) dacie przybycia i odjazdu osób należących do służby prywatnej członków misji, a także o tym, że te osoby opuściły służbę,

d) początku i końca zatrudnienia osób, obywateli państwa siedziby, w charakterze członków personelu misji lub jako służby prywatnej,

e) usytuowaniu pomieszczeń misji i mieszkań prywatnych, korzystających zgodnie z art. 23 i art. 29 konwencji z nietykalności, oraz wszystkich innych informacji, jakie mogą być potrzebne do identyfikacji mieszkań prywatnych i pomieszczeń misji,

f) tam, gdzie jest to możliwe, należy podawać również uprzednio zawiadomienia o przybyciu i wyjeździe na stałe.

Obowiązek dostarczania takich informacji obciąża państwo także w przypadku wysłania do organizacji delegacji obserwatorów (art. 47 konwencji z 1975 roku). Wszystkie niezbędne informacje państwo wysyłające powinno przekazać organizacji jeszcze przed akredytowaniem swej misji lub delegacji.

Szef misji i delegacji

Różna jest liczebność misji i delegacji. Niekiedy państwo wysyła do organu organizacji tylko jednego przedstawiciela (np. do Rady Bezpieczeństwa ONZ), jednak znacznie częściej skład reprezentacji jest szerszy i obejmuje kilka, kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt osób⁵. Każda kilkuosobowa misja lub delegacja składa się z szefa i personelu. Szef, z reguły najstarszy rangą i doświadczeniem pracownik, odpowiada za funkcjonowanie placówki przed państwem wysyłającym i przed organizacją międzynarodową.

Terminologia odnosząca się do osoby wykonującej funkcje szefa reprezentacji nie jest jednolita. Zarówno w statutach i regulaminach, jak i w praktyce państw i organizacji pojawiają się rozmaite określenia szefa misji lub delegacji. Konwencja z 1975 roku proponuje np. ogólną nazwę „szefa”, przy czym wyjaśnia, że szefem misji (delegacji) państwa członkowskiego jest „stały przedstawiciel” (odpowiednio „szef delegacji”), a w przypadku misji (delegacji) państw nieczłonkowskich — „stały obserwator” lub „szef delegacji obserwatorów” (art. 1 pkt 1 (17—24).

Niektóre organizacje wprowadziły w tym zakresie własną, odrębną nomenklaturę. Szef delegacji na sesję Zgromadzenia ICAO nazywany jest „delegatem głównym”, a szef delegacji obserwatorów — „obserwatorem głównym”⁶, w IAEA nosi on nazwę „stałego przedstawiciela”⁷, a w UNESCO — „szefa delegacji”⁸.

⁵ O liczebności personelu misji i delegacji zob. s. 123.

⁶ Zob. odpowiednio § 4 i § 5 Stałego Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia ICAO.

⁷ Zob. art. 1 lit. j układu w sprawie siedziby IAEA.

⁸ Zob. § 20 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO.

Niezależnie od nazwy szef każdej reprezentacji musi być wyznaczony zgodnie z zasadami przyjętymi przez państwa wysyłające i organizacje. Procedura obowiązująca przy powoływaniu szefa⁹ i personelu misji i delegacji państw do organizacji międzynarodowych jest zbliżona, a nawet wzorowana, na procedurze przyjętej w tradycyjnej dyplomacji między państwami. Jednak nie wszystkie reguły ujęte w konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku zostały wprowadzone w tym samym brzmieniu do dyplomatycznych stosunków państw i organizacji. Specyfika tych stosunków spowodowała określone zmiany także w praktyce ustanawiania misji i delegacji państw w organizacjach międzynarodowych

Zasady akredytacji szefa i mianowania personelu misji (delegacji) formułuje konwencja z 1975 roku, statuty, regulaminy i praktyka organizacji, a także prawo wewnętrzne państw. Należy jednak pamiętać, że postanowienia konwencji z 1975 roku z uwagi na akceptację dotychczasowej praktyki oraz szeroki zasięg oddziaływania powinny, po wejściu konwencji w życie, odgrywać w procesie akredytacji decydującą rolę.

Procedura akredytacji szefa misji i delegacji państw w organizacjach międzynarodowych wymaga, podobnie jak w dyplomacji dwustronnej, omówienia trzech etapów poprzedzających objęcie funkcji, tzn.: wyznaczenia, ewentualnego uzgodnienia kandydatury (*agrément*) oraz złożenia przez szefa listów uwierzytelniających.

Wyznaczenie

Podobnie jak w dyplomacji dwustronnej, wyznaczenie szefa misji lub delegacji jest wewnętrzną sprawą państwa wysyłającego. Kompetencje do podejmowania decyzji w tego typu sprawach mieszczą się w granicach suwerenności wykonywanej przez państwa wysyłające i najczęściej znajdują potwierdzenie w ich konstytucjach⁹. Ani państwo siedziby, ani organizacja międzynarodowa nie mają w zasadzie wpływu na wybór szefa misji lub delegacji.

Prawo państwa wysyłającego do samodzielnego i swobodnego wyznaczania tych osób bywa jednak w niektórych przypadkach ograniczone. Niekiedy czynią to same organizacje, żądając np., aby szefem delegacji państwa był specjalista, ekspert w dziedzinie stanowiącej przedmiot obrad sesji. Delegacjom na posiedzenia Światowego Kongresu Me-

⁹ Zob. na ten temat rozdz. II, s. 31; w Stanach Zjednoczonych np. Senat i Izba Reprezentantów Kongresu upoważniły (6 stycznia 1948 r.) Prezydenta do wyznaczenia 3-osobowej delegacji USA na sesję Zgromadzenia Zdrowia WHO. Gdyby USA stały się członkiem Rady Wykonawczej WHO, Prezydent — za zgodą Senatu — wyznaczy odpowiedniego przedstawiciela. Określono, że taki przedstawiciel powinien mieć ukończone studia medyczne oraz co najmniej 3-letnią praktykę — zob. C. Labeyrie-Ménahem: *Des Institutions...*, s. 157.

teorologicznego (WMO) powinni np. przewodniczyć dyrektorzy krajowych służb meteorologicznych¹⁰. Przedstawicielami państw-członków Komisji Wykonawczej i Łączności UPU mogą być natomiast tylko „kwalifikowani urzędnicy zarządów pocztowych”¹¹. Obecnie przypadki ograniczania swobody wyboru szefów i członków misji (delegacji) nie występują zbyt często i nie mają większego wpływu na ogólną zasadę, według której każde państwo samodzielnie decyduje o składzie swej reprezentacji. Również konwencja z 1975 roku potwierdza tę zasadę (art. 9 i art. 43).

W obydwu przypadkach swoboda decyzji państwa wysyłającego jest jednak nieznacznie ograniczona przepisami o liczebności misji (delegacji) oraz o obywatelstwie jej szefa i członków personelu. Pierwsze z wymienionych ograniczeń (dotyczące liczebności), ujęte w art. 14 i art. 46 konwencji z 1975 roku, odnosi się tylko do personelu misji i delegacji. Natomiast art. 73 konwencji przewiduje, że szefowie misji i delegacji powinni w zasadzie mieć obywatelstwo państwa wysyłającego. Wyznaczenie tych osób spośród obywateli państwa siedziby wymaga zawsze uprzedniej zgody tego państwa. Należy także pamiętać, że taka zgoda może być w każdej chwili cofnięta.

Zdarza się, że państwo kierując się wygodą i oszczędnością, wyznacza na szefa misji lub delegacji osobę, która już pełni w państwie siedziby organizacji określone funkcje, np. dyplomatyczne lub konsularne. Przedstawicielem państwa w organizacji międzynarodowej może zostać szef lub członek personelu misji dyplomatycznej (art. 5 pkt 3 konwencji o stosunkach dyplomatycznych) albo urzędnik konsularny (art. 17 pkt 2 konwencji o stosunkach konsularnych). Możliwość akredytacji łącznej znana jest także konwencji z 1975 roku. Państwo wysyłające może, zgodnie z art. 8 konwencji, wyznaczyć na szefa misji lub delegacji szefa lub członka personelu innej swojej misji. W praktyce np. szefowie misji przy Europejskim Biurze ONZ pełnią także funkcje szefów misji akredytowanych przy innych organizacjach usytuowanych w Genewie¹². Praktyka reprezentowania państwa w organizacji przez szefa lub członków misji dyplomatycznej tego państwa znana jest najlepiej Organizacji Jedności Afrykańskiej. Wszystkie państwa członkowskie obciążają obowiązkiem reprezentacji w OJA swoje misje dyplomatyczne akredytowane w Addis-Abebie¹³.

¹⁰ Zob. art. 6 pkt 1 Konwencji WMO.

¹¹ Zob. art. 16 pkt 4 Konwencji UPU; art. 3 Konstytucji ILO; w skład Komitetu Wykonawczego RWPG wchodzi „przedstawiciele wszystkich krajów członkowskich Rady na szczęblu zastępców szefów rządu” — zob. *Zbiór statutów...*, t. III, s. 220.

¹² Zob. YILC 1968, t. II, s. 131—132.

¹³ Tamże.

Jest to instytucja wykształcona i ugruntowana w tradycyjnej dyplomacji dwustronnej. Polega najogólniej na wstępnej akceptacji przez państwo przyjmujące kandydatury szefa misji wyznaczonego przez państwo wysyłające. Instytucja *agrément*, przewidziana w art. 4 konwencji o stosunkach dyplomatycznych, miała w założeniu służyć ochronie interesów państwa przyjmującego.

W dyplomacji wielostronnej instytucja *agrément* nie ma zastosowania¹⁴. Decydują o tym znane już argumenty uzasadniające tezę, że prawo do swobodnego i samodzielnego wyboru szefa i członków misji (delegacji) należy do wyłącznej kompetencji państwa wysyłającego. Nie mogą także ograniczyć tego prawa i w konsekwencji nie wypowiedają się o osobie szefa misji ani sekretarz generalny, ani inni wysokiej rangi funkcjonariusze organizacji. Takie stanowisko prezentuje np. L. Gross, stwierdzając; „Chociaż przedstawiciele państw składają swoje listy uwierzytelniające Sekretarzowi Generalnemu, to jednak nie są przy nim akredytowani, ponieważ to urzeczywistniałoby możliwość kontroli i prawo do nieprzyjęcia osób wyznaczonych przez państwa. Żadnego podobnego uprawnienia suwerenne państwa nie przyznały Sekretarzowi Generalnemu.”¹⁵

Państwo siedziby także nie uczestniczy w procesie akredytacji szefów misji i nie ma prawa do udzielania im (lub odmowy) *agrément*. Jest to w prawie międzynarodowym jedna z niewielu sytuacji, kiedy wjazd i przebywanie członków misji na terytorium państwa siedziby nie są uzależniane od bezpośredniej decyzji tego państwa.

Obowiązek uzyskania *agrément* dla szefa misji dyplomatycznej w stosunkach bilateralnych i brak takiego obowiązku przy wyznaczeniu szefa misji i delegacji państw do organizacji międzynarodowych stwarza w prawie dyplomatycznym nieco dziwną sytuację. Polega ona na tym, że państwo wysyłające korzysta z większej swobody i niezależności podczas mianowania swych reprezentantów przy organizacjach międzynarodowych niż przy wyznaczaniu swoich przedstawicieli dyplomatycznych.

Listy uwierzytelniające i pełnomocnictwa

Domniemanie kompetencji przysługujące głowie państwa, szefowi rządu i ministrowi spraw zagranicznych sprawia, że osoby te uważa się z racji pełnionych funkcji za reprezentantów ich państw¹⁶. Podczas wy-

¹⁴ Zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 40.

¹⁵ Zob. L. Gross: *The United Nations and the Role of Law*, IO 1965, nr 3, s. 557.

¹⁶ Zob. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe...*, s. 257.

konywania swych funkcji na arenie międzynarodowej nie mają obowiązku przedkładania pełnomocnictw, a wszystkie ich działania oraz oficjalne oświadczenia wiążą państwo, które reprezentują.

Inne osoby występujące w imieniu państw, w tym także reprezentanci państw w organizacjach międzynarodowych, muszą mieć specjalne upoważnienie. Jeżeli takie upoważnienie dotyczy tylko niektórych wyraźnie określonych i jednorazowych czynności, a przy tym jest wystawione na czas z góry określony, mówi się o pełnomocnictwie („full-powers”, „pleins-pouvoirs”, „połnomoczijsza”). Listy uwierzytelniające („letters of credence”, „credentials”, „lettres de créance”, „wieritielnyje gramoty”) są natomiast specyficznym rodzajem upoważnienia ogólnego, w zasadzie bezterminowego, na mocy którego przedstawiciel dokonuje wielu różnych czynności wchodzących w skład jego obowiązków. Obydwie formy upoważnienia, tj. pełnomocnictwo i listy uwierzytelniające, wywodzą się z prawa zwyczajowego, a z czasem zostały wprowadzone do niektórych konwencji międzynarodowych i statutów organizacji¹⁷.

W tradycyjnym prawie dyplomatycznym znaczenie listów uwierzytelniających jest bardzo duże. Data, a nawet godzina ich złożenia głowie państwa przyjmującego (lub ministrowi spraw zagranicznych) decyduje o rozpoczęciu urzędowej działalności oraz o miejscu dyplomaty wśród innych przedstawicieli dyplomatycznych (art. 14 konwencji o stosunkach dyplomatycznych).

Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi zna obydwie formy upoważnienia, chociaż posługuje się nimi bez większej precyzji i nie zawsze konsekwentnie. Rozbieżności w sprawie stosowania tych dwu określeń („credentials” i „full powers”) pojawiły się w Zgromadzeniu Ogólnym NZ już podczas dyskusji nad projektem rezolucji 257 (III) w sprawie statusu prawnego stałych misji. Niektórzy delegaci wyrażali opinie, że określenie „listy uwierzytelniające” ma zastosowanie tylko w tradycyjnej dyplomacji prowadzonej między państwami. Wywodzili dalej, że skoro ONZ nie jest państwem, a Sekretarz Generalny jego szefem, to w konsekwencji stałe misje państw nie są przy nim akredytowane i nie posługują się listami uwierzytelniającymi, a tylko pełnomocnictwami do określonych czynności. Większość uczestników sesji uznała jednak, że określenie „listy uwierzytelniające” jest właściwe i jako odpowiadające charakterowi funkcji stałych misji w organizacjach międzynarodowych zostało wprowadzone do tekstu rezolucji 257 (III)¹⁸.

¹⁷ Zob. art. 7 pkt 2 konwencji o prawie traktatów; § 6 Regulaminu Wewnętrznego zgromadzenia ICAO; § 22 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO; zob. także J. R. Wood, J. Serres: *Diplomaticzieskij ceremonial i protokol. Principy, procedura i praktika*, Moskwa 1976.

¹⁸ Zob. YILC 1967, t. II, s. 145.

W celu ujednolicenia procedury akredytacji szefów misji Sekretarz ONZ przygotował wzór listów uwierzytelniających. Przewidziano w nim także możliwość reprezentacji w kilku wybranych organach ONZ¹⁹.

Statuty i regulaminy organizacji wyspecjalizowanych posługują się natomiast wyłącznie określeniem „pełnomocnictwo”²⁰. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że takie pełnomocnictwo otrzymują tylko delegaci państw na sesje organów, a nie ich stali przedstawiciele w organizacji. Nie nazwa upoważnienia, ale jego przedmiotowy zakres decyduje o uprawnieniach szefa misji lub delegacji. Uwzględniając różnice w charakterze misji i delegacji państw do organizacji można przyjąć, że listy uwierzytelniające otrzymują szefowie stałych misji, podczas gdy szefowie delegacji do organów i na konferencje działają na podstawie upoważnienia zbliżonego raczej do pełnomocnictwa.

Konwencja z 1975 roku nie czyni natomiast żadnych różnic między upoważnieniem szefa misji (art. 10) oraz szefa i członków delegacji do organów i na konferencje (art. 44). W obydwu przypadkach reprezentanci państw otrzymują „credentials”, czyli listy uwierzytelniające. Prawo ich wystawiania przysługuje głowie państwa, szefowi rządu i ministrowi spraw zagranicznych państwa wysyłającego (art. 10 i art. 44 konwencji z 1975 roku). W wyjątkowych sytuacjach, gdy przepisy organizacji na to pozwalają, listy uwierzytelniające może wystawić inna kompetentna władza państwa wysyłającego²¹.

Mimo wzoru opracowanego przez Sekretariat ONZ, forma listów uwierzytelniających bywa różna, uzależniona od zwyczajów i tradycji w państwach wysyłających. Na ogół listy takie powinny określać rangę, tytuł i charakter funkcji reprezentanta oraz wymieniać te organy organizacji, w których może on działać jako delegat państwa. Akredytacja nie daje jeszcze stałemu przedstawicielowi automatycznego prawa do reprezentacji państwa we wszystkich organach organizacji. Jeżeli państwo wysyłające nie postanawia inaczej, to stały przedstawiciel może działać jako delegat tylko w tych organach organizacji, w których nie istnieją specjalne wymagania w kwestii reprezentacji (art. 11 konwencji z 1975 roku). Szczegółowy przegląd przepisów i praktyki organizacji w tej kwestii zawiera opracowanie Sekretariatu ONZ (Doc. A/CN. 4/1. 118) *Praktyka ONZ, organizacji wyspecjalizowanych i IAEA w sprawie ich statusu, przywilejów i immunitetów*²².

¹⁹ Wzór listu uwierzytelniającego zamieszczono w YILC 1967, t. II, s. 168.

²⁰ Zob. np. § 21 (b) Regulaminu Wewnętrznego Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO.

²¹ Np. „inny właściwy minister” — § 22 Regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO; „minister zdrowia lub inna właściwa władza” — § 21 (b) Regulaminu Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO; a nawet „szef misji dyplomatycznej przy rządzie kraju, w którym odbywa się konferencja” — pkt 530 Przepisów Ogólnych dołączonych do Konwencji ITU.

²² Zob. YILC 1967, t. II, s. 192—196.

W większości badanych organizacji (np. IAEA, FAO, ICAO, IMCO, UPU, WHO) wymagana jest odrębna akredytacja reprezentantów do organizacji i do każdego jej organu. W takich przypadkach akredytacja stałego przedstawiciela przy organizacji nie upoważnia go do występowania w charakterze delegata państwa na sesjach jej organów²³.

Listy uwierzytelniające są dokumentem stwierdzającym, że wymieniona w nich osoba reprezentuje państwo w organizacji, jej organie lub na konferencji międzynarodowej. Informacja ta dociera do organizacji drogą oficjalną w momencie złożenia listów. Konwencja z 1975 roku nie precyzuje, który organ organizacji jest upoważniony do przyjmowania listów uwierzytelniających. Ogranicza się tylko do stwierdzenia, że powinny one zostać przekazane organizacji lub konferencji (art. 10 i art. 44).

Poszczególne organizacje rozwiązują ten problem we własnym zakresie. W ONZ np. zgodnie z rezolucją 257 (III) stali przedstawiciele składają listy Sekretarzowi Generalnemu. W innych organizacjach panuje zwyczaj adresowania listów uwierzytelniających od najwyższego rangą funkcjonariusza organizacji (np. do sekretarza lub dyrektora; Władzy Najwyższej — w przypadku Wspólnot Europejskich lub wyjątkowo w Genewie do Dyrektora Generalnego Europejskiego Biura ONZ)²⁴. Przyjęty z tej okazji ceremoniał jest znacznie mniej okazały niż uroczysta oprawa towarzysząca składaniu listów uwierzytelniających w dyplomacji tradycyjnej²⁵.

Odmienne niż w dyplomacji bilateralnej są także następstwa złożenia listów uwierzytelniających. Tradycyjne prawo dyplomatyczne uzależnia od tej czynności objęcie przez dyplomata funkcji i jego miejsce w korpusie dyplomatycznym. W dyplomacji wielostronnej natomiast czynność ta nie wywołuje takich skutków prawnych. Konwencja z 1975 roku nie wiąże ze złożeniem listów uwierzytelniających ani objęcia funkcji, ani precedencji wśród stałych przedstawicieli. Ponieważ skład misji powinien być znany organizacji jeszcze przed jej utworzeniem (art. 15), to złożenie listów uwierzytelniających potwierdza w zasadzie wcześniejszą informację państwa wysyłającego dotyczącą osoby szefa misji.

Obowiązek przedłożenia ważnych pełnomocnictw spoczywa natomiast na delegatach państw do organów i na konferencje międzynarodowe. Regulaminy, zwłaszcza organizacji wyspecjalizowanych, wymieniają organy odpowiedzialne za weryfikację pełnomocnictw, a nawet przewidują sankcję w przypadku braku lub niewłaściwego ich wystawienia. Tylko ważne, sprawdzone i przyjęte przez specjalny komitet pełnomocnictwa

²³ Tamże.

²⁴ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 417.

²⁵ Zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 48.

dają delegacjom państw prawo uczestnictwa w sesjach organizacji lub konferencjach międzynarodowych²⁶.

Objęcie funkcji

Szef reprezentacji z chwilą otrzymania listów uwierzytelniających może udać się do siedziby organizacji i bez większych formalności rozpocząć urzędowanie. Organizacja jest już na ogół uprzedzona o jego przybyciu. Zdarza się, że tę wiadomość przekazuje dyrektorowi organizacji w trakcie wizyty pożegnalnej poprzedni szef placówki opuszczający stanowisko. W Genewie np. Dyrektor Generalny Biura ONZ, a rzadziej szefowie sekretariatów innych organizacji, otrzymują od ministra spraw zagranicznych państwa wysyłającego listowne zawiadomienie o mianowaniu nowego szefa misji²⁷.

Nowo przybyli dyplomaci składają zwyczajowe wizyty kurtuazyjne dyrektorom lub sekretarzom generalnym wielu organizacji (np. w Genewie, Nowym Jorku). Praktyka ta została przejęta z dyplomacji tradycyjnej i jako pożyteczna w nawiązaniu bezpośrednich kontaktów do czekała się włączenia do stosunków państw z organizacjami międzynarodowymi. Zazwyczaj wizytę aranżuje stały przedstawiciel przy udziale służby protokolarnej organizacji. Często takie wizyty zbiegają się ze złożeniem listów uwierzytelniających. Należy pamiętać, że mimo wyłącznie kurtuazyjnego charakteru tych wizyt, stanowią one stały element w zwyczajowej procedurze przyjmowania szefów misji w organizacjach usytuowanych w Genewie i Nowym Jorku. Zdarza się także, że przedstawiciele państw dodatkowo, albo zamiast kurtuazyjnej wizyty, wysyłają do sekretarza organizacji listy informujące ich o objęciu funkcji²⁸.

Personel misji i delegacji

W skład misji i delegacji państwa wysyłającego wchodzi personel dyplomatyczny, personel administracyjny i techniczny oraz personel pomocniczy (art. 13 i art. 45 konwencji z 1975 roku). Jest to skład analogiczny do składu misji dyplomatycznych wysyłanych przez państwa w stosunkach dwustronnych. Swoboda państwa wysyłającego w mianowaniu personelu misji i delegacji ograniczona jest tylko przepisami o liczebności oraz obywatelstwie ich członków (art. 9 i 43 konwencji). Natomiast za-

²⁶ Na początku każdej sesji specjalny komitet przeprowadza weryfikację pełnomocnictw — zob. np. art. 28—29 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; art. 3 pkt 8, 9 Konstytucji ILO.

²⁷ M. Virally: *Les missions permanentes...*, s. 147.

²⁸ Zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 48—49.

sady rekrutacji personelu, jego wewnętrzna hierarchia oraz zmiana poszczególnych członków misji i delegacji należą do wyłącznej kompetencji państwa wysyłającego.

Liczebność

Stała misja, wysyłana w zasadzie na czas nie ograniczony i obowiązująca do wykonywania wielu rozmaitych funkcji, wymaga licznego personelu. W praktyce państw i w art. 14 konwencji z 1975 roku przyjęto, że liczba członków stałej misji nie może przekraczać normalnych i rozsądnych granic. Nadto przy mianowaniu personelu państwo wysyłające powinno uwzględniać nie tylko własne potrzeby, ale także funkcje organizacji oraz warunki zastane w państwie siedziby. Poza tymi ograniczeniami inne czynniki nie mają wpływu na liczebność stałych misji.

W tej sytuacji liczebność misji w poszczególnych organizacjach jest różna. W ONZ np. stałe misje Argentyny, Czadu czy Togo składają się tylko z 2 lub 3 członków personelu dyplomatycznego oraz 2 — 3 osób zaliczonych do personelu administracyjnego i technicznego²⁹. Natomiast misje ZSRR, Wielkiej Brytanii i USA są znacznie większe. W skład personelu dyplomatycznego wchodzi 47 osób w misji ZSRR oraz 18 osób w misji brytyjskiej, a członkowie ich personelu administracyjnego i technicznego stanowią odpowiednio grupy 53- i 28-osobowe. Misja Stanów Zjednoczonych w ONZ liczy łącznie około 110 osób³⁰.

Stan liczebny delegacji państw do organu organizacji lub na konferencję także nie może przekraczać rozsądnego i normalnego zakresu przy uwzględnieniu funkcji organizacji (lub konferencji), potrzeb państwa wysyłającego oraz sytuacji w państwie siedziby (art. 46 konwencji). Oczywiście, w tych przypadkach czas wykonywania przez delegacje ich funkcji jest ściśle ograniczony czasem trwania sesji danego organu lub konferencji. Nie zachodzi wówczas potrzeba wysyłania zbyt licznej delegacji. Wystarcza, jeśli w skład delegacji wchodzi jeden lub najwyżej kilku reprezentantów. W warunkach wyjątkowych, gdy zachodzi potrzeba szybkiego zwiększenia efektywności delegacji, może ona zostać w każdej chwili powiększona o pewną liczbę personelu dyplomatycznego, administracyjnego i technicznego lub personelu pomocniczego³¹.

Niektóre organizacje same ograniczają liczebność delegacji wysyłanych przez państwa zwłaszcza na sesje organów plenarnych organizacji. Delegacja państwa na sesje Zgromadzenia Ogólnego NZ składa się naj-

²⁹ Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 415.

³⁰ Tamże.

³¹ Wynika to także wyraźnie z art. 45 konwencji z 1975 r., określającego skład delegacji.

wyżej z 5 delegatów (art. 9 pkt 2 Karty NZ). Regulamin Zgromadzenia Ogólnego przewiduje dodatkowo włączenia w skład takiej delegacji zastępców i doradców (art. 25)³².

Zarówno przepisy konwencji z 1975 roku, jak i postanowienia statutów i regulaminów dotyczące liczebności mają na celu niedopuszczenie do nadmiernego i nie kontrolowanego rozrostu liczebnego delegacji. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż zbyt duża liczba delegatów uczestniczących zwłaszcza w sesjach organizacji powszechnych — zamiast ułatwiać — utrudniałaby pracę organizacji. Wydaje się jednak, że w obecnej sytuacji nie zachodzi obawa przesadnego wzrostu liczebnego misji i delegacji, gdyż państwo wysyłające ponosi koszty utrzymania swej reprezentacji przy organizacji międzynarodowej.

Rekrutacja

Dobór personelu, podobnie jak wyznaczenie szefa misji i delegacji, jest wyłączną sprawą państwa wysyłającego. Przepisy wewnętrzne lub praktyka poszczególnych państw określają zasady (tzn. procedurę, warunki i wymagane kwalifikacje członków) rekrutacji personelu do służby zagranicznej. Te same zasady obowiązują przy doborze członków misji i delegacji państw do organizacji międzynarodowych³³.

Prawo międzynarodowe w zasadzie sankcjonuje swobodny dobór personelu misji i delegacji i nie formułuje żadnych szczególnych wymagań w tym zakresie. Za nieznaczące ograniczenie swobody państwa wysyłającego można tylko uznać przepisy o obywatelstwie szefa i członków personelu misji i delegacji.

Konwencja z 1975 roku nie zawiera żadnych nowych ustaleń w przedmiocie obywatelstwa, a tylko potwierdza praktykę wykształconą w stosunkach dwustronnych³⁴. Szef i członkowie personelu misji i delegacji powinni mieć w zasadzie obywatelstwo państwa wysyłającego. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 73 pkt 2 i 3 konwencji z 1975 roku, według którego wyznaczenie szefa i członków misji lub delegacji spośród obywateli państwa siedziby jest możliwe tylko za zgodą tego państwa z zastrzeżeniem, że zgoda może być w każdym czasie cofnięta.

Zatrudnienie obywateli państwa siedziby nie pociąga żadnych skutków

³² Analogiczne ograniczenie składu delegacji do 5 osób przewiduje także art. IV ust. 1 Konstytucji UNESCO oraz § 19 Regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO. Tylko 3 osoby wchodzi w skład delegacji na sesję Światowego Zgromadzenia Zdrowia (art. 11 Konstytucji WHO). Delegacje państw na sesji Konferencji Ogólnej ILO składają się z 4 osób (art. 3 Konstytucji ILO).

³³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków służby dyplomatyczno-konsularnej, Dz. U. 1975, nr 3, poz. 10.

³⁴ Por. art. 8 konwencji o stosunkach dyplomatycznych; art. 22 konwencji o stosunkach konsularnych; art. 73 konwencji z 1975 r.

prawnych dla państwa wysyłającego, natomiast oni sami nie mogą, mimo pełnionej funkcji, korzystać z pełni przywilejów i immunitetów przyznanych innym pracownikom zajmującym w misji (delegacji) takie same stanowiska³⁵. Na marginesie należy zaznaczyć, że ograniczenie zakresu przywilejów obejmuje oprócz obywateli także osoby stale zamieszkujące w państwie siedziby organizacji (art. 37 i art. 67 konwencji z 1975 roku). W praktyce państw wysyłających stałe misje do ONZ utarł się zwyczaj, że członkowie personelu dyplomatycznego, administracyjnego i technicznego są obywatelami państwa wysyłającego, natomiast członkowie personelu pomocniczego (np. dozorczy, sprzątaczk) bywają często rekrutowani spośród obywateli lub osób stale zamieszkujących w państwie siedziby³⁶.

Konwencja nie przewiduje możliwości zatrudnienia w charakterze członków personelu obywateli państw trzecich. Dla państwa wysyłającego jest to bardzo wygodna i zarazem ekonomiczna forma skompletowania personelu misji. Ma ona szczególnie duże znaczenie wtedy, gdy państwo wysyła swą delegację do organizacji o charakterze technicznym, wymagającym udziału ekspertów. Możliwość zatrudnienia przebywającego już w siedzibie organizacji eksperta, obywatela państwa trzeciego, obniżałaby koszty związane z wysłaniem z kraju całej fachowej delegacji.

Członkowie personelu misji (delegacji) wyznaczani są najczęściej przez ministra spraw zagranicznych państwa wysyłającego, przy czym obowiązuje procedura podobna jak w dyplomacji dwustronnej. Praktyka państw na tym polu jest bardzo różna i trudno byłoby podejmować się uogólnień.

Funkcje reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych są odmienne niż funkcje tradycyjnych przedstawicieli dyplomatycznych (art. 3 konwencji o stosunkach dyplomatycznych). Rozwój dyplomacji wielostronnej spowodował konieczność zatrudnienia odpowiednio wyszkolonego personelu. Wymagało to przede wszystkim zmian w dotychczasowej tradycyjnej strukturze służby zagranicznej³⁷. Pojawił się problem, czy należy nadal utrzymywać tradycyjny wzorzec tzw. „ogólnego dyplomaty”, który wykonywał niejako klasyczne i niewymagające specjalistycznych wiadomości zadania. Od dawna już znane są kryteria, jakim powinien odpowiadać taki „tradycyjny dyplomata”³⁸. W reprezentacjach państw do organizacji międzynarodowych tradycyjni „ogólni dyplomaci” wystę-

³⁵ Zob. np. dział 17 układu w sprawie siedziby ICAO.

³⁶ E. R. Appathurai (*Les missions...*, s. 34) zaznacza, że badania prowadzone wśród misji w Nowym Jorku wykazały m.in., że państwa socjalistyczne wyznaczają członków personelu pomocniczego także spośród własnych obywateli.

³⁷ Zob. R. Bierzanek: *Reformy struktur i funkcjonowanie służby zagranicznej państw kapitalistycznych*, SM 1975, nr 3, s. 103–118.

³⁸ „*Les qualités d'un bon diplomate*” formułuje także Ph. Cahier: *Le droit diplomatique...*, s. 162–164.

pują wśród personelu dyplomatycznego stałych misji. Najczęściej rekrutują się z kręgu zawodowych dyplomatów, pracowników MSZ i służbowo także podlegają ministrowi spraw zagranicznych.

Coraz częściej przestają jednak misjom, a zwłaszcza delegacjom wystarczać ogólne kwalifikacje tej części personelu. W sytuacjach wymagających fachowej opinii, zwłaszcza w organizacjach i na konferencjach zajmujących się szczegółowymi problemami z różnych dziedzin stosunków międzynarodowych, potrzeba specjalizacji personelu nie budzi wątpliwości. Misje i delegacje potrzebują wyspecjalizowanych kadr, o wysokich kwalifikacjach w poszczególnych gałęziach wiedzy. W tym celu coraz powszechniej korzysta się z wiedzy i doświadczeń ekonomistów, techników, lekarzy, prawników lub ekspertów innych dyscyplin. Państwa muszą zatem w każdym przypadku decydować, czy na sesję danego organu należy wysłać odpowiednio przygotowanego delegata z kraju, czy też wyznaczyć do udziału w tym posiedzeniu członka stałej misji. Powiązanie ekspertów z administracją narodową jest odmienne niż w przypadku personelu dyplomatycznego misji i delegacji. Związek z ministrem spraw zagranicznych ma miejsce tylko w chwili powołania eksperta w skład reprezentacji. W czasie pełnienia swych funkcji eksperci są niezależni od ministra spraw zagranicznych i odpowiadają służbowo przed właściwym ministrem resortowym³⁹.

Potrzeba specjalizacji jest doceniana zarówno przez organizacje, jak i państwa wysyłające. Dyskusja, czy specjalizacja powinna przebiegać według zadań (charakter funkcjonalny), czy też według podziału terytorialnego⁴⁰ świata, nie jest istotna z punktu wykonywania zadań misji. Funkcje w ramach misji (delegacji) powinni zawsze wykonywać ludzie fachowi i odpowiednio przygotowani.

W zależności od wielkości i zadań reprezentacji przeprowadza się wewnątrz podział pracy, polegający na obciążeniu poszczególnych członków personelu konkretnymi, stałymi obowiązkami. W przypadku niewielkiej, kilkusobowej misji, w skład której wchodzi oprócz szefa 2 lub 4 osoby, nie przeprowadza się w ogóle podziału pracy. W takiej sytuacji byłoby dosyć trudno obciążyć w jednakowym stopniu wszystkich członków personelu. Niektóre misje bez względu na wielkość dążą do specjalizacji, przydzielając każdemu z członków personelu inny zakres obowiązków. Poszczególni członkowie misji (delegacji) odpowiadają wówczas przed jej szefem za należyte wypełnianie nałożonych na nich obowiązków. Ten typ określa się często mianem misji o prostym podziale pracy⁴¹.

³⁹ M. Virally: *Les missions permanentes...*, s. 221.

⁴⁰ R. Bierzanek: *Reformy struktur...*, s. 112.

⁴¹ M. Virally: *Les missions permanentes...*, s. 222.

Duże misje, o licznym personelu dążą do specjalizacji, tworząc odrębne sekcje organizacyjne do spraw: ekonomicznych, naukowych, społecznych, prawnych, technicznych, rozbrojenia lub administracyjnych. Do poszczególnych sekcji przydzielani są członkowie personelu misji, którzy odpowiadają jedynie za powierzony im wąski wycinek zadań. Są tzw. misje o złożonym podziale pracy⁴².

Misje i delegacje państw w organizacjach międzynarodowych przejawiają wyraźne dążenie do specjalizacji. Ewolucja zmierza, jak się wydaje, w kierunku zmniejszenia liczby tradycyjnego personelu dyplomatycznego na korzyść ekspertów kierowanych przez poszczególne resorty do tych misji (delegacji), które potrzebują ich fachowej wiedzy.

Korpus quasi-dyplomatyczny i społeczność dyplomatyczna

Utworzenie organizacji międzynarodowej pociąga za sobą konieczność wyboru jej siedziby. Często bywa tak, że państwa lokalizują nową organizację tam, gdzie już kilka organizacji ma swoje siedziby. W efekcie można obserwować zjawisko koncentracji siedzib organizacji międzynarodowych w pewnych „modnych” albo wygodnych miejscowościach.

Wybór zależy zarówno od atmosfery panującej w danym ośrodku życia międzynarodowego, jak i od możliwości komunikacyjnych państw z siedzibą utworzonej organizacji. Najwięcej organizacji usytuowało swe siedziby w Waszyngtonie (15), Londynie (14), Genewie (13), Paryżu (12), Hadze (5), Brukseli (4) oraz Bernie (3). Do stolic — siedzib organizacji pretenduje także Wiedeń. Przy każdej organizacji przebywają stałe misje państw-członków organizacji oraz stałe misje obserwatorów. Oprócz nich na każdą niemal sesję organów plenarnych organizacji (a nierzadko i organów wykonawczych) przybywają delegacje państw zainteresowanych problematyką obrad tej sesji. Dodając jeszcze do tej liczby przedstawicieli i obserwatorów państw biorących udział w różnorodnych, zwoływanych zależnie od potrzeb konferencjach międzynarodowych otrzymamy liczną grupę dyplomatów zajmujących się utrzymywaniem łączności między organizacją a państwem, które ich wysłało, czyli pełniących takie funkcje, jak przedstawiciele dyplomatyczni akredytowani w stolicy państwa przyjmującego. Czy można tę analogię stosować dalej twierdząc, że szefowie misji i delegacji państw przy organizacjach międzynarodowych tworzą w danej miejscowości korpus dyplomatyczny?

W skład tradycyjnego korpusu dyplomatycznego wchodzi zgodnie z ustalonym zwyczajem szefowie misji dyplomatycznych. Hierarchię

⁴² Tamże, s. 223.

między nimi ustala się według klas i rang dyplomatycznych i zgodnie z art. 14 i art. 16 konwencji o stosunkach dyplomatycznych najstarszy stażem dyplomata pełni funkcję dziekana korpusu dyplomatycznego.

W dyplomacji wielostronnej zrezygnowano z podziału reprezentacji państw oraz szefów tych reprezentacji na klasy i rangi. Nazwa placówki (misja, stała misja, przedstawicielstwo) i tytuł jej szefa (ambasador, doradca, reprezentant) nie mają wpływu na ich status prawny.

Szefowie misji i delegacji w organizacjach międzynarodowych tworzą, wzorem dyplomacji bilateralnej, quasi-korpus dyplomatyczny. Pierwsze zabiegi o uznanie takiego korpusu złożonego z przedstawicieli państw w Lidze Narodów podjęto w latach 1923—1924. Znając jednak chłodny stosunek pierwszego sekretarza Ligi Erica Drummonda do stałych reprezentacji państw przy organizacji, nie należy się dziwić, że zabiegi te zostały uwieńczone powodzeniem dopiero pod koniec 1932 roku. Pierwszym dziekanem korpusu został wówczas szef misji kanadyjskiej W. A. Riddell⁴³.

Praktyka i doświadczenie obecnie funkcjonujących organizacji pozwalają stwierdzić, że szefowie reprezentacji państw (misji, misji obserwatorów, delegacji i delegacji obserwatorów) tworzą, jeśli nawet oficjalnie nie uznany, to faktycznie działający korpus quasi-dyplomatyczny⁴⁴. Członkom tego korpusu przysługują z racji pełnienia ich funkcji określone uprawnienia, przywileje oraz immunitety. Oczywiście, ani struktura tego korpusu, ani jego działalność nie jest tak wyraźna, jak w przypadku tradycyjnego korpusu dyplomatycznego. Nie ma w nim np. funkcji dziekana korpusu, instytucji tak dobrze znanej w tradycyjnej dyplomacji.

Precedencję w ramach korpusu quasi-dyplomatycznego określa się inaczej niż w tradycyjnym prawie dyplomatycznym, gdzie o pierwszeństwie decyduje z reguły klasa i data złożenia listów uwierzytelniających. Ponieważ w stosunkach dyplomatycznych państw z organizacjami złożenie listów uwierzytelniających nie wywołuje takich skutków prawnych, przyjęto, że o pierwszeństwie między stałymi przedstawicielami oraz delegatami decyduje porządek alfabetyczny, nazw państw używany w danej organizacji (art. 17 i art. 49 konwencji z 1975 roku).

Szczegółowe rozważania związane z precedencją reprezentantów państw w ONZ przeprowadził Sekretarz Generalny tej Organizacji w raporcie *Precedence of representatives to the United Nations* (Doc.A/CN.4/L.129)⁴⁵.

Zarówno szefowie, jak i członkowie personlu dyplomatycznego, technicznego i administracyjnego tworzą w miastach siedzibach organizacji

⁴³ Zob. V. Y. Ghébali: *Les délégations...*, s. 97.

⁴⁴ Zob. J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 111.

⁴⁵ YILC 1968, t. II, s. 163—164.

swoistą społeczność dyplomatyczną. Rządzą nią określone zwyczaje dotyczące szczególnie ich stosunków z państwem siedziby i organizacją. Społeczność dyplomatyczna zabiega np. o zapewnienie należytych warunków pracy i wypoczynku, o ochronę jej przywilejów i immunitetów oraz bezpieczeństwa. Wymaga to ścisłego współdziałania wszystkich reprezentantów (całej społeczności dyplomatycznej) z organizacjami i władzami państwa siedziby.

W Nowym Jorku utworzono np. w 1966 roku tzw. Nieoficjalny Wspólny Komitet ds. Stosunków z Państwem Siedziby. Jego głównym zadaniem było czuwanie nad bezpieczeństwem oraz warunkami pracy przedstawicieli dyplomatycznych przy ONZ⁴⁶. W 1971 roku powołano w jego miejsce Komitet ds. Stosunków z Państwem Siedziby (Committee on Relations with the Host Country), złożony z przedstawicieli 15 państw, w tym Stanów Zjednoczonych jako państwa siedziby⁴⁷. Komitet zajmuje się załatwianiem spraw indywidualnych zgłoszonych przez poszczególne państwa (np. pogwałcenie przywilejów przedstawicieli państw przy ONZ) oraz rozpatruje z własnej inicjatywy lub na wniosek Sekretarza Generalnego NZ pewne ogólne problemy wynikające ze stosowania układu w sprawie siedziby czy konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji. Sprawozdania ze swoich prac przekazuje Komitet wraz z odpowiednimi zaleceniami Zgromadzeniu Ogólnemu NZ⁴⁸. W dotychczasowej działalności Komitet rozpatrzył wiele spraw związanych z pogwałceniem statusu stałych misji przy ONZ. Ich wykaz stanowi swoistą „kronikę wypadków”⁴⁹ ilustrującą nie zawsze odpowiednie warunki pracy przedstawicieli państw przy ONZ. Komitet prowadzi także szeroką działalność informacyjną, której celem jest zaznajamianie prasy, radia, telewizji oraz mieszkańców Nowego Jorku z funkcjonowaniem przedstawicielstw państw oraz ich pobytem w siedzibie Organizacji.

W Genewie działa natomiast Genewski Komitet Dyplomatyczny (Geneva Diplomatic Committee), złożony z przedstawicieli państw aktualnych członków Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ oraz z przedstawiciela Szwajcarii przy Biurze ONZ. Ten kolektywny organ reprezentujący genewską społeczność dyplomatyczną wobec lokalnych władz szwajcarskich zajmuje się sprawami protokołu dyplomatycznego, troszczy się o należyte warunki pracy członków misji i delegacji (np. o zakwaterowanie, czynsze, miejsca do parkowania samochodów), a nawet o uatrakcyjnienie ich życia towarzyskiego⁵⁰.

⁴⁶ M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna...*, s. 171.

⁴⁷ Zob. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 2319 (XXVI) z 15 listopada 1971.

⁴⁸ M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna...*, s. 172.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże, s. 174.

Zakończenie działalności misji i delegacji

Czas i zakres działalności prowadzonej przez stałe misje i delegacje stanowi zasadniczą różnicę między tymi dwiema formami reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych. Także zakończenie ich działalności następuje w odmiennych sytuacjach.

Zamknięcie stałej misji, podobnie jak i jej utworzenie, uzależnione jest wyłącznie od indywidualnej decyzji państwa wysyłającego. Może ono z rozmaitych i tylko jemu znanych przyczyn przerwać swój kontakt z organizacją albo na stałe (odwołanie ostateczne), albo na pewien czas (odwołanie tymczasowe misji). Prawo to potwierdza w art. 40 lit. b konwencja z 1975 roku. Decyzja o odwołaniu misji nie wymaga co prawda uzasadnienia, ale powinna precyzować, czy zamiarem państwa jest trwałe, czy tylko czasowe zamknięcie misji. W praktyce odwołanie misji oznacza jednak albo całkowite zerwanie, albo, i to częściej, tylko zawieszenie stosunków państwa z organizacją⁵¹. Zamknięcie misji obserwatorów może, w przypadku przystąpienia tego państwa do organizacji, tylko poprzedzać utworzenie jego nowej misji.

Delegacje państw działają natomiast tak długo, jak długo trwa sesja określonego organu organizacji lub konferencja międzynarodowa. Konwencja z 1975 roku wiąże zakończenie działalności delegacji państwa z zamknięciem obrad sesji organu lub konferencji (art. 69 lit. b), nie wspomina natomiast o możliwości odwołania delegacji. Brak przepisów w tej mierze, zważywszy krótki na ogół czas funkcjonowania delegacji, nie stanowi istotnego mankamentu konwencji. Wydaje się oczywiste, że państwo wysyłające może w każdej chwili odwołać swą delegację, tak jak wcześniej zdecydowało o jej powołaniu.

Odwołanie misji i zakończenie działalności delegacji powodują w konsekwencji zakończenie funkcji szefów oraz członków ich personelu dyplomatycznego (art. 40 lit. b i art. 69 lit. b konwencji z 1975 roku). Konwencja przewiduje także ustanie funkcji szefa i członków personelu misji (delegacji) na skutek notyfikacji o zakończeniu ich funkcji przekazanej przez państwo wysyłające organizacji lub konferencji (art. 40 lit. a i art. 69 lit. a).

Obydwa przytoczone przypadki zakończenia funkcji szefa i członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji mają odmienny charakter. W pierwszym państwo odwołuje szefa lub członka personelu, ale cała misja (lub delegacja) działa nadal. Następuje tylko zmiana osoby na konkretnym stanowisku, ponieważ na miejsce odwołanego dyplomaty państwo kieruje innego. Drugi przypadek obejmuje natomiast sytuację,

⁵¹ Zob. np. L. Rouppert: *Wystąpienie Indonezji z ONZ*, PiŻ 1965, nr 12.

kiedy państwo postanowiło zawiesić na czas określony działalność całej misji, albo też zupełnie zerwać stosunki z organizacją, definitywnie odwołując tę misję. Wtedy także ulega zawieszeniu lub kończy się działalność szefa i personelu dyplomatycznego misji. Wiadomość o zawieszeniu działalności lub odwołaniu misji powinna być możliwie szybko przekazana organizacji. Państwo wysyłające może także podać informację bezpośrednio władzom państwa siedziby (art. 15 i art. 47 konwencji z 1975 roku). Informowanie państwa siedziby o faktach związanych ze składem i funkcjonowaniem misji nie jest obowiązkiem, a tylko dowodem uprzejmości i dobrej woli państwa wysyłającego.

Podane sytuacje powodujące zakończenie funkcji szefa i personelu dyplomatycznego misji uzależniają każdorazowo ostateczną decyzją o faktycznym zakończeniu misji od uznania rządu państwa wysyłającego. Organizacja międzynarodowa nie ma wpływu na zamknięcie prawidłowo działającej misji. Ani przepisy wewnętrzne organizacji, ani konwencja z 1975 roku nie dają im takiego prawa.

W praktyce najczęściej bywa tak, że zakończenie funkcji szefa i członków personelu dyplomatycznego wiąże się ze zmianą składu stałej misji. Rządy państw wysyłających uważają, podobnie jak w dyplomacji bilateralnej, że ich przedstawiciele nie powinni zbyt długo przebywać za granicą. Nieprzerwany i długi pobyt powoduje ich zdaniem niebezpieczeństwo oderwania przedstawicieli od realiów krajowych oraz wzmoczoną podatność na wpływy państwa siedziby.

Jak wykazały badania prowadzone przez Carnegie Endowment, okres wykonywania funkcji przedstawicieli państw w ONZ w latach 1946—1968 wynosił średnio około 3,5 roku. Były też oczywiście indywidualne przypadki znacznie dłuższego funkcjonowania przedstawicieli państw w stałych misjach przy ONZ. Wśród najdłużej reprezentujących swe państwa w siedzibie Organizacji można wymienić przykładowo następujące osoby: A. R. Pazwak (Afganistan, 1958—1973), Tinfu T. Tsiang (Chiny, 1948—1963), M. R. Urquia (El Salvador, 1951—1962), Thor Thors (Islandia, 1947—1964), Mahdi Vakhil (Iran, 1959—1971), G. Sevilla Sacassa (Nikaragua, 1947—1968), Wan Waithayakou (Tajlandia, 1947—1960), Selim Sarper (Turcja, 1947—1957) i E. R. Fabregat (Urugwaj, 1947—1960)⁵².

W dyplomacji tradycyjnej zakończenie funkcji szefa następuje także wtedy, gdy państwo przyjmujące uzna szefa misji za *persona non grata*, a członków personelu dyplomatycznego za osoby nie do przyjęcia. W dyplomacji wielostronnej instytucja *persona non grata* nie istnieje. Nie

⁵² Zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 36.

wprowadzono jej również do tekstu konwencji z 1975 roku, co niektórzy autorzy uznali za ewidentne niedopatrzenie⁵³.

Podczas wiedeńskiej konferencji w sprawie reprezentacji państw w organizacjach międzynarodowych (luty — marzec 1975) państwa siedziby dwukrotnie usiłowały przeforsować ujęcie instytucji *persona non grata* w tekście nowej konwencji. Pierwszą próbę podjęły w czasie debaty nad art. 9 konwencji (wyznaczenie członków misji), zgłaszając projekt poprawki, który stał się przedmiotem całodziejnej dyskusji. Państwa siedziby nie kwestionowały zasady swobodnego wyznaczania członków misji, ale dążyły do modyfikacji tego uprawnienia poprzez wprowadzenie do konwencji instytucji *persona non grata*. Zdecydowana większość przedstawicieli opowiedziała się jednak za pełną swobodą państwa wysyłającego. Stwierdzono przy tej okazji, że praktyka uznawania przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych za *persona non grata* jest niewłaściwa w stosunkach wielostronnych⁵⁴.

Państwa siedziby ponownie wróciły do tego tematu przy okazji omawiania art. 77 konwencji z 1975 roku, który formułuje obowiązek przestrzegania ustaw, rozporządzeń i niemieszania się w sprawy wewnętrzne państwa siedziby. Przedstawiciele nie respektujący tych obowiązków powinni być odwołani, ale nie przez państwo siedziby tylko przez państwo wysyłające (art. 77 pkt 2). Państwa siedziby proponowały, aby w takiej sytuacji brak reakcji ze strony państwa wysyłającego pozwalał im podjąć decyzję o wydaleniu reprezentanta nadużywającego swoich praw. Po długiej dyskusji zgodzono się ująć w tekście konwencji ogólne prawo państwa siedziby do podjęcia takich środków, jakie są niezbędne do jego własnej ochrony (art. 77 pkt 4), nie precyzując jednak, czy wśród tych środków mieści się prawo uznania przedstawicieli państw przy organizacji za *persona non grata*⁵⁵. Należy jednak przypuszczać, że państwa siedziby będą w przyszłości interpretowały art. 77 pkt 4 konwencji na swoją korzyść, a zatem w sposób rozszerzający.

Obowiązujące obecnie układy w sprawie siedzib organizacji ujmują nieco odmiennie możliwość wydalenia przedstawicieli państw z terytorium państwa siedziby. Wszystkie układy uznają i potwierdzają co prawda ogólną zasadę, zgodnie z którą nie można ani żądać, ani zmusić przedstawicieli państw w organizacji do opuszczenia terytorium państwa siedziby⁵⁶. Wyjątkowo tylko, gdy reprezentant państwa nadużywa przy-

⁵³ Np. J.G. Fennessy: *The 1975 Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character*, AJIL 1967, nr 1, s. 67—68.

⁵⁴ Zob. *Konferencja...*, s. 194—203.

⁵⁵ Tamże, s. 358—373.

⁵⁶ Np. „Rząd Kanady nie może domagać się od przedstawicieli członków ICAO, aby opuścili kraj” — zob. art. IV układu w sprawie siedziby ICAO, *Zbiór statutów...*, t. II, s. 792; zob. także pkt 13(3) porozumienia w sprawie siedziby głównej ONZ; art. 9 pkt 3 układu w sprawie siedziby UNESCO.

znanych mu przywilejów przez wykonywanie czynności nie związanych z jego funkcjami, władze państwa siedziby mogą podjąć starania o wydalenie go ze swego terytorium. Zawsze w takim przypadku obowiązuje skomplikowana procedura dopuszczająca wydalenie tylko za zgodą ministra spraw zagranicznych państwa siedziby, poprzedzoną konsultacjami z państwem wysyłającym albo z właściwymi funkcjonariuszami organizacji (np. z przewodniczącym Rady Wykonawczej UNESCO, Dyrektorem lub Sekretarzem Organizacji)⁵⁷. Wszystkie układy zgodnie podkreślają, że opuszczenie terytorium państwa siedziby musi w tych przypadkach przebiegać zgodnie z procedurą zwyczajowo stosowaną w odniesieniu do przedstawicieli dyplomatycznych akredytowanych w danym państwie⁵⁸.

Wymienione układy nie operują, jak wykazano, tradycyjną konstrukcją *persona non grata*. Wprowadzają w jej miejsce pojęcie „wydalenia” lub „opuszczenia” terytorium państwa siedziby przez przedstawiciela nadużywającego przywilejów. Rozbieżności natury terminologicznej nie będą jednak miały większego znaczenia do oceny skutków prawnych decyzji państwa siedziby. Bez względu na nazwę sankcji zarówno uznanie za *persona non grata*, jak też żądanie wydalenia czy opuszczenia państwa siedziby zawsze spowoduje zakończenie funkcji przedstawiciela państwa przy danej organizacji międzynarodowej.

Układy w sprawie siedzib organizacji mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa państw siedzib oraz zmierzają do zagwarantowania tym państwom kontroli i nadzoru nad osobami przebywającymi na ich terytorium. Konwencja z 1975 roku zakłada, że do osiągnięcia tych celów całkowicie wystarczą środki przewidziane w jej art. 77. Ujęcie w konwencji prawa państwa siedziby do wydalenia przedstawicieli państw w organizacjach, nawet przy obowiązywaniu wyjątkowo rygorystycznej procedury, stanowiłoby akceptację ingerencji państwa siedziby w sprawy wewnętrzne państw wysyłających.

Struktura wewnętrzna misji i delegacji wykazuje coraz wyraźniejsze dążenie do perfekcjonizmu na drodze wewnętrznej specjalizacji. Podział pracy umożliwia coraz lepsze i dokładniejsze wypełnianie zadań nałożonych na misje i delegacje.

Między stałymi misjami i delegacjami nie ma w procesie ustanawiania istotniejszych różnic, poza czasem trwania funkcji oraz wynikającą z tego różnicą w liczbie potrzebnego w obydwu przypadkach personelu.

⁵⁷ Zob. np. art. 9 pkt 4, 5 układu w sprawie siedziby UNESCO; art. XI lit. e układu w sprawie siedziby IAEA; art. X lit. e układu w sprawie siedziby FAO.

⁵⁸ Zob. np. art. X lit. e (V) układu w sprawie siedziby FAO; pkt 13 lit. b (3) porozumienia w sprawie siedziby głównej ONZ.

Stałe misje, co już sugeruje nazwa, działają przy organizacji bez przerw i skupiają znaczną liczbę wyspecjalizowanego personelu dyplomatycznego. Jeśli nawet nie jest to już stan powszechny, to w każdym razie nieunikniona przyszłość. Natomiast delegacje jako tymczasowe organizmy powołane do wypełniania swoich funkcji w oznaczonym czasie zadowalają się najczęściej kilkoma dobrze przygotowanymi delegatami.

Członkowie misji i delegacji reprezentują w organizacji suwerenne państwa. Nie mają do nich zastosowania takie instytucje znane dyplomacji dwustronnej, jak np. *agrément*, uznanie za *persona non grata*, czy zasada wzajemności przy udzielaniu przywilejów i immunitetów. Swoboda państwa wysyłającego w procesie organizowania misji i delegacji jest więc znacznie większa niż przy ustanawianiu misji dyplomatycznej w stosunkach dwustronnych.

Prawa i obowiązki przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych

ROZDZIAŁ VI

Treść i charakter praw i obowiązków przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych jest ściśle związany z zadaniami misji i delegacji. W tej sytuacji analiza praw i obowiązków przedstawicieli państw musi zostać poprzedzona krótką charakterystyką zadań misji i delegacji.

Stosunkowo łatwo dają się ustalić zadania delegacji państw do organów i na konferencje. Przedmiot obrad, porządek dzienny sesji i charakter omawianych tam spraw mają wpływ na szczegółowe zadania delegacji, a regulaminy organizacji lub konferencji przewidują niezbędny do osiągnięcia celu zestaw praw i obowiązków delegatów.

Poważniejsze trudności łączą się natomiast z próbą sprecyzowania zadań stałych misji państw w organizacjach międzynarodowych. Zarówno w Lidze Narodów, jak i w pierwszym okresie działalności ONZ zadania stałych misji wynikały ze wspólnej praktyki państw i organizacji. Zgromadzenie Ogólne NZ, sankcjonując zjawisko ustanawiania stałych misji, podkreśliło, że ich głównym zadaniem jest utrzymywanie systematycznej łączności między państwem członkowskim a Sekretariatem w okresach między sesjami organów Organizacji¹. W określaniu innych funkcji państwa i organizacje chętnie sięgały do analogii z tradycyjnymi stosunkami dyplomatycznymi. Podstawowe funkcje misji dyplomatycznych w stosunkach dwustronnych sprowadzano pierwotnie do utrzymywania przyjaznych kontaktów oraz obserwacji życia politycznego kraju pobytu i przekazywania tych spostrzeżeń państwu wysyłającemu². Z czasem wymagano od dyplomatów wykonywania trzech głównych zadań, określanych jako: *négociier*, *observer* i *protéger*.

¹ Zob. rezolucja ZO ONZ nr 257 (III)A z 1948 r. — *Zbiór statutów...*, t. I, s. 112.

² Por. J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne...*, s. 87—93.

Zadania misji dyplomatycznych zostały ostatecznie sprecyzowane w art. 3 konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku. Posłużyły one także jako wzór do określenia celów i zadań stałych misji przy organizacjach międzynarodowych. W art. 3 konwencji z 1961 roku wymieniono tylko przykładowo najważniejsze funkcje misji dyplomatycznych. Są wśród nich funkcje polegające na reprezentowaniu i ochronie interesów państwa wysyłającego i jego obywateli w państwie przyjmującym oraz na popieraniu i rozwijaniu przyjaznych stosunków między tymi państwami.

Wiadomo, że te postanowienia mają zastosowanie wyłącznie do dyplomacji tradycyjnej. Nie mają natomiast na celu regulowania stosunków między misjami a organizacją międzynarodową, do której zostały wysłane. Mimo tego zastrzeżenia spotyka się niekiedy w literaturze pogląd, że art. 3 konwencji z 1961 roku trafnie odzwierciedla istotę zadań spoczywających na reprezentacjach państw w organizacjach międzynarodowych³.

Teza ta znalazła również potwierdzenie w dokumentacji ONZ. Z rocznych sprawozdań Sekretarza Generalnego można wywnioskować, jak np. U Thant wyobrażał sobie funkcje misji obserwatorów⁴. Według jego wypowiedzi zadania misji obserwatorów sprowadzałyby się do:

- a) utrzymywania kontaktu z organizacją światową;
- b) poznawania sprzeczności istniejących w jej łonie;
- c) wnikliwego śledzenia pracy organizacji;
- d) działania na forum organizacji z pożytkiem dla swych państw i organizacji.

Nie były to zbyt szeroko nakreślone funkcje, ale należy pamiętać, że chociaż U Thant był zwolennikiem koncepcji nieograniczonego uczestnictwa obserwatorów państw w organizacji, to jednak koncepcja ta miała wśród członków ONZ wielu przeciwników.

Pierwsze próby kompleksowego ujęcia funkcji misji państw członkowskich i misji obserwatorów dokonano dopiero w konwencji z 1975 roku. Stałe misje państw członkowskich mają między innymi:

- a) zapewniać reprezentację i udział państwa wysyłającego w działalności organizacji;
- b) utrzymywać łączność między państwem wysyłającym a organizacją;
- c) rokować z organizacją i w jej ramach, śledzić jej działalność i informować o niej państwo wysyłające;
- e) chronić w organizacji interesy państwa wysyłającego;

³ Zob. P. Gerbet: *Conclusion*, [w:] *Les missions...*, t. I, s. 849.

⁴ Zob. *Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization*, 1964, s. 11; tamże, 1965, s. 11; tamże, 1966, s. 43—44.

- f) popierać realizację celów i zasad organizacji;
- g) współdziałać z organizacją (art. 6 konwencji).

Natomiast funkcje stałych misji obserwatorów polegają między innymi na:

- a) zapewnieniu reprezentacji państwa wysyłającego i zabezpieczeniu jego interesów w organizacji oraz utrzymywaniu z nią łączności;
- b) śledzeniu działalności organizacji i składaniu o niej sprawozdań rządowi państwa wysyłającego;
- c) popieraniu współdziałania z organizacją i prowadzeniu z nią rokowań (art.7).

Nawet pobieżny przegląd przytoczonych funkcji (art. 6 i art. 7 konwencji) pozwala stwierdzić ich dużą zbieżność, a nawet identyczność. Funkcje misji obserwatorów zostały ujęte łącznie, bez enumeratywnego wyliczania, i bardziej syntetycznie niż funkcje misji państw członkowskich. W art. 7 pkt. a skondensowano np. aż trzy funkcje (reprezentacja, zabezpieczenie interesów i utrzymanie łączności), które w art. 6 konwencji zostały umieszczone w trzech odrębnych punktach (a, b, c). Niemal identycznie brzmią także pozostałe funkcje obydwu typów misji.

Tendencje do ujednolicenia funkcji misji państw członkowskich i misji obserwatorów były silnie manifestowane podczas konferencji wiedeńskiej w 1975 roku. Odmienne stanowisko prezentowały Stany Zjednoczone twierdząc np., że reprezentacja nie jest nieodłączną funkcją misji obserwatorów⁵. Stanowisko USA spotkało się ze zdecydowaną opozycją Szwajcarii, Stolicy Apostolskiej, wielu państw Europy Wschodniej oraz państw Trzeciego Świata.

Należyte wykonanie tak zakreślonych funkcji misji i delegacji spoczywa na szefie i członkach ich personelu. Efektywną działalnością misji i delegacji są zainteresowane także organizacje międzynarodowe i to w niemniejszym stopniu niż same państwa wysyłające. To obopólne zainteresowanie zmusza organizacje i państwa wysyłające do zapewnienia członkom misji i delegacji takich uprawnień, jakie są niezbędne do wypełniania zadań misji i delegacji. Wykonanie tych zadań wiąże się nie tylko z uprawnieniami, ale wymaga również wypełniania przez członków misji i delegacji określonych obowiązków wobec państwa wysyłającego, organizacji oraz państwa siedziby.

Prawa przedstawicieli państw

Ani konwencja z 1975 roku, ani inne przepisy regulujące działalność organizacji nie wyliczają wszystkich uprawnień przyznanych przedsta-

⁵ Zob. J. G. Fennessy: *The 1975 Vienna Convention...*, s. 68.

wicielom państw w organizacjach międzynarodowych. Problem ustalenia treści i zakresu szczegółowych uprawnień pozostaje w tej sytuacji w gestii bezpośrednio zainteresowanych organizacji. Mimo pewnej różnorodności w tym zakresie organizacje kierują się ogólną, funkcjonalną zasadą, że przedstawiciele państw powinni otrzymać takie uprawnienia, jakie są konieczne do wypełnienia zadań misji (delegacji).

Uprawnienia członków misji i delegacji znajdują się najczęściej w przepisach prawnych organizacji (tzn. w ich statutach, regulaminach, uchwałach), w układach w sprawie siedziby, albo są rezultatem ustalonej praktyki organizacji.

Trudno wymienić wszystkie uprawnienia przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych. Sporządzenie szczegółowego wykazu takich uprawnień nie jest zresztą zasadniczym celem tej pracy, a zważywszy jeszcze zróżnicowane zadania misji i delegacji nie wydaje się nawet możliwe. W tym stanie rzeczy zostaną tu scharakteryzowane tylko podstawowe uprawnienia przedstawicieli, tzn. takie, bez których byłaby niemożliwa prawidłowa działalność misji i delegacji. Wydaje się, że można do tej grupy zaliczyć:

- 1) prawo do uczestnictwa w pracach organizacji,
- 2) prawo do informacji,
- 3) prawo do zabierania głosu (wypowiadania się),
- 4) prawo do głosowania,
- 5) prawo do negocjowania umów,
- 6) prawo dostępu do siedziby organizacji.

Z wymienionych uprawnień korzystają, chociaż w nierównym stopniu, w zasadzie wszyscy przedstawiciele państw w organizacjach międzynarodowych. Tylko obserwatorom nie przysługuje prawo do głosowania. Różny jest natomiast zakres omawianych uprawnień. Zależy on zarówno od charakteru powiązania danego państwa z organizacją, jak i od rodzaju i czasu funkcjonowania jego reprezentacji. Przedstawiciele państw członkowskich korzystają z szerszych uprawnień niż przedstawiciele państw nie należących do organizacji. Członkowie stałych misji dysponują uprawnieniami przez czas w zasadzie nieograniczony, podczas gdy z góry określony czas trwania delegacji powoduje, że ich członkowie korzystają z uprawnień tylko w czasie sesji organu organizacji lub konferencji.

Sygnalizowane różnice dotyczące treści, zakresu i czasu korzystania z uprawnień zostaną każdorazowo przytoczone podczas łącznego omawiania praw i obowiązków wszystkich przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych.

Wszyscy przedstawiciele państw mają prawo do uczestnictwa w pracach całej organizacji oraz w obradach jej poszczególnych organów. Jest to ogólne, a zarazem podstawowe uprawnienie zagwarantowane przez przepisy i praktykę odpowiednich organizacji.

Uczestnictwo może się przejawiać w formie pełnej lub ograniczonej. Prawo do pełnego uczestnictwa, czyli aktywnego udziału w pracach organizacji, przysługuje tylko przedstawicielom państw członkowskich, którzy mogą je realizować za pomocą innych szczegółowych uprawnień, np. prawo do podejmowania decyzji (głosowania), zabierania głosu. Ocena tych wszystkich uprawnień pozwoli stwierdzić, czy udział przedstawicieli państw w pracach organizacji był odpowiedni. Należy zaznaczyć, że statuty i regulaminy nie formułują prawa do udziału w pracach organizacji, lecz od razu wymieniają szczegółowe uprawnienia członków misji lub delegacji⁶.

Od udziału należy odróżnić uczestnictwo ograniczone, w pewnym sensie bierne, nie przewidujące np. prawa głosowania. Z tej formy uczestnictwa korzystają obserwatorzy wysyłani przez państwa nieczłonkowskie do organizacji lub na sesje ich organów.

Uczestniczenie obserwatorów w obradach poszczególnych organów organizacji bez prawa głosowania określane jest przez same organizacje w sposób bardzo ogólny: „to participate, without right of vote”⁷. Nasuwa się więc pytanie, jak należy rozumieć i interpretować uczestnictwo obserwatorów w pracach organizacji, a zwłaszcza czy zachowują się oni w organizacji (jak to wynika z logicznej i semantycznej interpretacji terminu „obserwator”) zawsze w sposób bierny? Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w szczegółowych przepisach oraz w praktyce organizacji.

Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) nie zawiera w statucie ani w regulaminach swoich organów postanowień bezpośrednio mówiących o zakresie praw i obowiązków przysługujących obserwatorom. Jednak Konferencja FAO przyjęła pewne zasady wiążące organizację przy akredytowaniu i przyznawaniu uprawnień obserwatorom państw nie będących jej członkami.

Aneks C sprawozdania z IX Konferencji FAO stanowi, że obserwatorzy państw dopuszczani do uczestnictwa w sesjach organizacji, powinni być uprawnieni do:

- „1) zabierania głosu wyłącznie w sprawach umieszczonych w porząd-

⁶ Zob. s. 141.

⁷ Zob. p. art. 18 (h) Constitution WHO; A.J. Peaslee: *International Governmental Organizations*, t. 2, Haga 1961, s. 1884; zob. także § 8 Regulaminu Sesji Umawiających się Stron GATT; § 4 Regulaminu Wewnętrznego Zgromadzenia IMCO.

ku dziennym na sesji plenarnej Konferencji, Rady albo podczas zebrań komisji plenarnych z zastrzeżeniem, że wyrazi na to zgodę Prezydium Konferencji albo Rada;

2) uczestnictwa, ale bez prawa głosowania, w obradach komisji i komitetów Sesji Konferencji lub Rady oraz w debatach zebrań technicznych z zastrzeżeniem, że zgodę na to wyrazi przewodniczący spotkania;

3) otrzymywania dokumentów oraz sprawozdań z sesji z wyjątkiem tych, których rozdział jest ograniczony;

4) przedkładania pisemnych memorandów związanych ze szczegółowymi punktami porządku dziennego sesji”⁸.

Uprawnienia przysługujące obserwatorom uczestniczącym w sesjach FAO przytoczono tu w pełnym ich ujęciu. Jak widać sformułowano je tak, aby istniała możliwość stosowania interpretacji rozszerzającej. Wynika to np. z ogólnego ujęcia pkt. 2 tego dokumentu. Podstawowe prawo obserwatorów ujęto w zwrot „uczestnictwo bez prawa głosowania”. Nie wyjaśniono jednak, co należy rozumieć pod pojęciem „uczestnictwo” i jakie uprawnienia szczegółowe wynikają z faktu uczestnictwa dla obserwatorów dopuszczonych na sesję FAO. Wiadomo tylko, że uczestnictwo obserwatorów absolutnie wyklucza ich udział w procesie głosowania. Może się wydawać, że pozostałe uprawnienia, tzn. prawo do zabierania głosu (pkt 1), otrzymywania dokumentów (pkt 3) oraz przedkładania memorandów (pkt 4), wyczerpują zakres uczestnictwa obserwatora w FAO. Nie zostało to jednak w przytoczonym dokumencie wyraźnie stwierdzone.

Zestaw uprawnień obserwatorów, mimo że sporządzony na potrzeby tylko jednej organizacji wyspecjalizowanej, ma duże znaczenie do charakterystyki całości omawianego zagadnienia. Jest to jedyny oficjalny wykaz uprawnień przyznawanych obserwatorom przez organizację.

W przypadku innych organizacji uprawnienia obserwatorów są rozmieszczone w różnych częściach statutów, regulaminów lub umów dotyczących siedziby organizacji⁹. Niektóre organizacje, np. ONZ, wszelkie rozstrzygnięcia dotyczące obserwatorów, w tym również ich uprawnienia, regulują wyłącznie w drodze trudnej do ustalenia praktyki organizacji.

Prawo do informacji

Prawo do informacji może być rozpatrywane jako:

a) informowanie organizacji o stanowisku rządu państwa wysyłającego,

⁸ Zob. *FAO Rapport de la neuvième session de la Conférence*, Rzym 1957, s. 221–222.

⁹ Zob. np. § 67 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej UNESCO.

b) informowanie państwa wysyłającego o działalności organizacji. Dwukierunkowy charakter informacji pozwala organizacji i państwu wysyłającemu na systematyczne utrzymywanie wzajemnych kontaktów.

Informacja w pierwszym ujęciu polega na przekazywaniu organizacji lub konferencji wiadomości (opinii, raportów, danych statystycznych) obrazujących stanowisko państwa wysyłającego w określonej sprawie. Obie strony, tzn. państwo i organizacja międzynarodowa, są w równym stopniu zainteresowane przekazaniem i otrzymaniem takich informacji. Dla przedstawicieli państw w organizacjach przekazywanie informacji stanowi nie tylko prawo, ale i obowiązek.

Informowanie organizacji o stanowisku rządu państwa wysyłającego przebiega podobnie niemal w każdej organizacji międzynarodowej. Statuty lub regulaminy przyznają przedstawicielom państw możliwość przedkładania opinii, komentarzy, oświadczeń swoich rządów we wszystkich sprawach, którymi aktualnie zajmują się organizacje. Niekiedy same organizacje zwracają się do państw z prośbą o uwagi w konkretnych sprawach, dotyczących np. oceny projektu konwencji, układu¹⁰. Oświadczenia czy opinie państw są następnie przekazywane przez ich przedstawicieli sekretarzowi organizacji, albo innemu upoważnionemu organowi. Ten z kolei, jeżeli uzna to za wskazane, decyduje o rodzaju i zakresie rozpowszechniania takich pism wśród pozostałych przedstawicieli państw. Z tak pojętego prawa do informacji korzystają także obserwatorzy. Regulamin Wewnętrzny Światowego Zgromadzenia Zdrowia stanowi np., że obserwatorzy mogą przedkładać memoranda Dyrektorowi Generalnemu, który określa rodzaj i zakres ich rozprowadzania (§ 45)¹¹.

Charakteryzując przedstawione uprawnienia, należy podkreślić aktywną rolę obserwatorów, odbiegającą od biernej obserwacji pracy organizacji. W toku dotychczasowej działalności ONZ ugruntował się np. zwyczaj, że niektóre oświadczenia państw nieczłonkowskich mogą być nawet publikowane w oficjalnej dokumentacji ONZ, ale tylko na żądanie któregoś z członków Organizacji. Natomiast od państw nieczłonkowskich utrzymujących przy ONZ swych obserwatorów przyjmuje się oświadczenia do publikacji bezpośrednio, bez wniosku członka ONZ¹². Zwyczaj ten wielokrotnie bywał krytykowany przez państwa socjalistyczne, ponieważ prowadzi on do dyskryminacji tych państw nieczłon-

¹⁰ Przewiduje taką możliwość § XXI pkt 1 (b) Regulaminu Ogólnego Organizacji FAO; zob. także uwagi państw na temat projektu konwencji z 1975 r. — YILC 1971, t. II, cz. 1, s. 11—142.

¹¹ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 430; zob. także § XXV pkt 11 Regulaminu Wewnętrznego Rady FAO.

¹² Zob. J. Machowski: *Aspekty polityczno-prawne statusu stałych obserwatorów przy ONZ*, SM 1967, nr 1, s. 98.

kowskich, którym Organizacja nie dała możliwości ustanowienia obserwatorów¹³.

Nie wszystkie oświadczenia państw nieczłonkowskich mogą być przedkładane organizacji, a tym bardziej przez nią rozpowszechnione. Każda organizacja ma w tym zakresie bądź własne przepisy proceduralne, bądź też ustaloną praktykę¹⁴. Sekretariat ONZ rozpowszechnia np. w formie dokumentów Organizacji następujące oświadczenia obserwatorów:

- 1) komentarze do spraw znajdujących się w porządku dziennym organizacji, dotyczących bezpośrednio danego państwa,
- 2) oświadczenia, których publikacji domaga się państwo członkowskie,
- 3) oświadczenia, których publikacji domaga się organ ONZ.

Inne oświadczenia państw nieczłonkowskich, jeśli nie odpowiadają podanym warunkom, nie są publikowane w formie oficjalnej dokumentacji ONZ, a tylko przekazywane przez sekretariat państwom członkowskim w formie not¹⁵.

Często zadania informacyjne obserwatorów polegają po prostu na przekazywaniu organizacji urzędowych oświadczeń państwa wysyłającego. Taka sytuacja miała miejsce na forum ONZ w związku z kryzysem rodezyjskim. W grudniu 1966 roku Rada Bezpieczeństwa, korzystając ze swych uprawnień zawartych w art. 39 i art. 41 Karty NZ, zarządziła zastosowanie wobec Rodezji przymusowej sankcji ekonomicznej. Jednocześnie Rada zwróciła się do państw nie będących członkami ONZ, aby przyłączyły się do tych sankcji pod rygorem zastosowania art. 2 § 6 Karty NZ. W kręgu tych państw znalazła się Szwajcaria, którą Sekretarz Generalny powiadomił o podjętych środkach. Szwajcaria w celu podkreślenia, że decyzje Rady Bezpieczeństwa prawnie jej nie wiążą nie udzieliła formalnej odpowiedzi na tę notę, a tylko za pośrednictwem swej misji obserwatorów w Nowym Jorku przekazała urzędowe oświadczenie w tej sprawie¹⁶. Szwajcaria wykorzystała w tym przypadku swą misję obserwatorów jako nieoficjalnego pośrednika w stosunkach z ONZ.

Drugi kierunek informacji polega na gromadzeniu wiadomości o pracy organizacji i przekazywaniu ich przez przedstawicieli rządów państw wysyłających. Informacja w tym ujęciu to przede wszystkim przekazywanie wiadomości o określonych faktach związanych z działalnością organizacji. Złożony charakter stosunków międzynarodowych, w tym spraw załatwianych na forum organizacji sprawia, że państwom nie wystarcza

¹³ Zob. np. Trybuna Ludu, 11 XII 1966.

¹⁴ Np. podczas obrad Konferencji Ogólnej UNESCO obserwatorzy składają oświadczenia tylko za zgodą przewodniczącego obrad, zob. § 67 Regulaminu Konferencji.

¹⁵ Zob. A. G. Mower: *Observer Countries...*, s. 289.

¹⁶ Podkreślono w nim, że Szwajcaria jako kraj neutralny nie może podporządkować się przymusowym sankcjom ONZ, ale zważywszy jej dobrą wolę oraz interes międzynarodowy, postanowiła postąpić zgodnie z zaleceniem Rady Bezpieczeństwa. Zob. *Report...*, s. 78.

już tak rozumiana informacja. Pragną one mieć także pełny obraz stosunków politycznych, chcą znać aktualny układ sił i grę interesów w organizacji. Informacja przedstawicieli państw musi być więc znacznie szersza i oprócz podstawowych faktów powinna zawierać także ich analizę z naukowego punktu widzenia. W prawidłowym procesie informacyjnym powinny być także ujęte wyniki konsultacji, a nawet nieoficjalnych rozmów prowadzonych przez przedstawicieli państw z członkami innych misji czy też z wyższymi funkcjonariuszami organizacji¹⁷.

Przedstawicielom państw przysługuje prawo zbierania wszelkich informacji o działalności samej organizacji, jej organów, o działaniach innych państw na forum organizacji oraz odpowiadający temu prawu obowiązek wobec państwa wysyłającego, polegający na systematycznym i szybkim dostarczaniu nabytych informacji.

Źródłami informacji są najczęściej dokumenty organizacji, tzn. uchwały, sprawozdania (protokoły, stenogramy) z posiedzeń jej organów, a nawet proponowany porządek dzienny sesji. Bieżącym i najbardziej miarodajnym źródłem informacji o stanowiskach innych państw jest dyskusja podczas debaty generalnej oraz głosowanie w poszczególnych sprawach.

Prawo dostępu do dokumentów formułują najczęściej regulaminy głównych organów organizacji (Zgromadzenia, Rady). W celu realizacji tego uprawnienia regulaminy nakładają na organy, ich przewodniczących, a nawet sekretarzy organizacji obowiązek informowania przedstawicieli państw o sprawach bieżących oraz proponowanych sposobach ich załatwiania. Obowiązek taki istnieje już w fazie przygotowania sesji danego organu. Przewodniczący organów plenarnych powinni np. z odpowiednim wyprzedzeniem powiadamiać przedstawicieli państw o proponowanym porządku dziennym każdej sesji organizacji¹⁸.

Prawo dostępu do określonych dokumentów organizacji przysługuje także przedstawicielom państw nieczłonkowskich. Regulamin Wewnętrzny Światowego Zgromadzenia Zdrowia postanawia np., że „obserwatorzy korzystają z prawa dostępu do dokumentów nie poufnych oraz takich innych dokumentów, jakie Dyrektor Generalny uzna za stosowne im udostępnić” (§ 45).

Regulaminy wskazują także organy organizacji odpowiedzialne za rozprowadzenie wśród przedstawicieli państw tekstów przyjętych uchwał, protokołów i stenogramów z obrad. Dyrektor Generalny UNESCO ma np. obowiązek rozprowadzenia między członków i członków stowarzyszonych Organizacji w ciągu 30 dni uchwał przyjętych przez Konfe-

¹⁷ Zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 155.

¹⁸ Zob. np. art. 12 i 16 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; § II Regulaminu Ogólnego FAO; § 9 Regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO; § 10 Regulaminu Zgromadzenia ICAO.

rencję Ogólną (§ 63 Regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO). Ten sam regulamin nakazuje, aby pod koniec każdej sesji rozprowadzono między delegatów wszystkich państw (także nieczłonkowskich) należycie poprawione protokoły stenograficzne i sumaryczne (§ 59)¹⁹. Z posiedzeń Komitetu Wykonawczego RWPG sporządza się uwierzytelnione protokoły, które Sekretarz Rady w ciągu 3 dni od daty podpisania przekazuje przedstawicielom państw członkowskich²⁰.

Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Regulaminie Wewnętrznym Rady przewiduje możliwość dostarczenia dokumentów Rady, z wyjątkiem protokołów z posiedzeń zamkniętych, przedstawicielom państw nie należących do organizacji, chyba że Rada albo jej przewodniczący podejmą odmienną decyzję²¹. Obowiązek dostarczenia protokołów ze swych posiedzeń obciąża także Radę Administracyjną ITU. Wynika on z § 14 pkt. 4 regulaminu Rady: „Protokoły końcowych posiedzeń plenarnych rozsyła się wszystkim członkom Rady i obserwatorom.”²²

W WHO protokoły ze wszystkich posiedzeń Światowego Zgromadzenia Zdrowia przechowuje sekretariat tej organizacji, a protokoły z posiedzeń publicznych udostępnia się nawet publiczności. Relacje z posiedzeń zamkniętych dostępne są tylko przedstawicielom członków i członków stowarzyszonych, chyba że Zgromadzenie Zdrowia podejmie wyraźnie odmienną decyzję (§ 84 Regulamin Zgromadzenia Zdrowia). Sprawozdania stenograficzne z publicznych posiedzeń plenarnych oraz protokoły wszystkich komitetów i podkomitetów ogłasza się w Protokołach Urzędowych WHO (§ 87). W celu udogodnienia pracy delegatów uczestniczącym w obradach Dyrektor Generalny WHO wydaje, na mocy § 88 regulaminu Zgromadzenia, Codzienny Dziennik Sesji, w którym umieszcza protokoły sumaryczne z obrad plenarnych, komitetów, podkomitetów.

Dostęp przedstawicieli państw do dokumentów w organizacji uzależniony jest, jak widać, od charakteru tych dokumentów. Zazwyczaj organizacje przyjmują generalną zasadę, że dokumenty oficjalne, publikowane, przeznaczone do wolnej dystrybucji i nie zastrzeżone do wyłącznej wiadomości członków organizacji mogą i powinny być udostępnione także obserwatorom. Natomiast dokumenty nie spełniające tych warunków, nie mogą być dostępne dla obserwatorów, chyba że wyraźny przepis organizacji ustanawia wyjątek od tej zasady.

Przytoczone przykłady wskazują wyraźnie, że intencje organizacji międzynarodowych zmierzają w kierunku jak najpełniejszego informo-

¹⁹ Zob. także § 85 i 86 Regulaminu Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO; § XVIII Regulaminu Ogólnego FAO; przepis 28 Regulaminu Sesji RWPG.

²⁰ Przepis 26 Regulaminu Komitetu Wykonawczego RWPG; art. 72 Regulaminu Rady OPA.

²¹ Zob. np. § 59 Regulaminu Wewnętrznego Rady ICAO.

²² Zob. *Zbiór statutów...*, t. II, s. 884—885.

wania państw za pośrednictwem ich przedstawicieli. Informacja dotyczy nie tylko spraw, które wyjątkowo interesują państwa wysyłające, ale rozszerza się niemal na wszystkie gałęzie działalności organizacji. Dzięki prawu przedstawicieli państw do informowania organizacji oraz ich uprawnieniu do zbierania informacji o działalności organizacji może być wypełniana podstawowa funkcja misji i delegacji polegająca na reprezentacji i utrzymywaniu łączności między państwem wysyłającym a organizacją.

Prawo do zabierania głosu

Możliwość zabierania głosu, podobnie jak i prawo do informacji, jest konsekwencją ogólnego uprawnienia przedstawicieli państw do uczestnictwa w pracach organizacji.

Prawo do zabierania głosu przez przedstawicieli państw członkowskich nie budzi żadnych wątpliwości, a co więcej jest potwierdzone w regulaminach wszystkich organów organizacji. Duże organy, w których zasiadają przedstawiciele wielu państw, musiały dodatkowo opracować specjalne przepisy porządkowe, dotyczące kolejności wystąpień, maksymalnego czasu przemawiania itp.

We wszystkich organizacjach prawo przedstawiciela do zabierania głosu jest uzależnione od zezwolenia przewodniczącego obrad²³. Przewodniczący wywołuje mówców w kolejności zgłoszeń. Wyjątkami od tej zasady są przypadki przyznania pierwszeństwa głosu przewodniczącemu lub sprawozdawcy komisji lub komitetu w celu wyjaśnienia decyzji tego organu²⁴. Delegat zabierający głos powinien być dobrze zorientowany w przedmiocie obrad. Jeżeli w wystąpieniu mówca odbiega od tematu, przewodniczący obrad może go przywołać do porządku, a nawet odebrać głos²⁵.

Regulaminy niektórych organów zawierają szczegółowe postanowienia dotyczące sposobu przemawiania. Delegat wygłaszający przemówienie podczas obrad Kongresu UPU powinien to czynić „wyraźnie i bez pośpiechu”²⁶. Wyjątkową dbałość o formę wypowiedzi wykazali twórcy Regulaminu Wewnętrznej Rady Administracyjnej ITU. Zgodnie z § 16

²³ Zob. np. art. 70 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; art. 28 Regulaminu Rady OPA ujmując tę zasadę niezwykle lakonicznie stwierdzając, że „nikt nie może przemawiać dopóki nie udzielono mu głosu” — *Zbiór statutów...*, t. III, s. 57; identycznie stanowi § 16 Regulaminu Wewnętrznej Rady Administracyjnej ITU.

²⁴ Np. art. 71 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; § 36 Stałego Regulaminu Zgromadzenia ICAO; § 70 Regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO.

²⁵ Tak np. art. 29 Regulaminu Rady OPA; art. 70 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; art. 14 Stałego Regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy I.L.O.

²⁶ Zob. pkt 11 Regulaminu Kongresu UPU.

pkt. 2 tego regulaminu każda osoba zabierająca głos na posiedzeniach Rady „musi wyrażać swoje myśli wolno i wyrażnie, oddzielając swoje słowa i zatrzymując się tak często, aby jej koledzy mogli łatwo nadążyć za tokiem jej rozumowania, pamiętając przy tym o konieczności tłumaczenia na inne języki”²⁷.

W ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych wprowadzono także mechanizm ograniczający czas poszczególnych przemówień oraz liczbę wystąpień delegata w tej samej sprawie²⁸. Ograniczenia te stosuje organ plenarny wówczas, gdy delegat nadużywa swego prawa i przeciąga wystąpienie, uniemożliwiając zabranie głosu innym uczestnikom. Niekiedy ograniczenie czasu wystąpienia wynika bezpośrednio z regulaminu. Podczas obrad Kongresu UPU delegaci mogą przemawiać tylko 10 minut, chyba że przewodniczący obrad zezwoli na przedłużenie wystąpienia²⁹. Powtórne wystąpienie delegata w tej samej sprawie jest w zasadzie możliwe dopiero po wypowiedzeniu się przez wszystkich zgłoszonych mówców³⁰.

Regulaminy organizacji przyznają prawo do zabierania głosu nie tylko przedstawicielom państw członkowskich, ale i obserwatorom³¹. Jeżeli organizacja nie ma w tej sprawie odpowiednich przepisów, to wówczas upoważnia organ, w którym zasiadają obserwatorzy, do decydowania w każdym przypadku o ich prawie do zabierania głosu. Na przykład Regulamin Wewnętrzny Konferencji Ogólnej UNESCO stanowi, że obserwatorzy mogą zabierać głos na posiedzeniu plenarnym Konferencji oraz na posiedzeniach komitetów, komisji i organów pomocniczych „tylko za zgodą przewodniczącego obrad” (§ 67)³². Regulamin Zgromadzenia Zdrowia WHO uzależnia prawo obserwatorów do zabierania głosu „w sprawach będących przedmiotem obrad” od zaproszenia przez przewodniczącego, popartego zgodą wyrażoną przez Zgromadzenie Zdrowia lub Komitet Organizacji (§ 45).

²⁷ *Zbiór statutow...*, t. II, s. 886.

²⁸ Zob. art. 74 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; § 71 Regulaminu Zgromadzenia ICAO; § 54 Regulaminu Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO.

²⁹ Zob. pkt 11 Regulaminu Kongresu UPU; art. 14 pkt 6 Stałego Regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy ILO zezwala na 15 minutowe wystąpienia. W praktyce mówcy niechętnie stosują się do tych ograniczeń i niekiedy nawet znacznie przekraczają regulaminowy czas przemówienia. W kuluarach ONZ do legendy przeszło np. wystąpienie przedstawiciela Indii Krishny Menona, który na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa w pakistańsko-indyjskim sporze o Kaszmir przemawiał aż 7 godzin i 25 min, po czym zemdłał. Następnego dnia zakończył swe wystąpienie już tylko 3-godzinną mową — zob. *Diplomex. Noty i anegdoty dyplomatyczne*, Warszawa 1977, s. 58—60.

³⁰ Np. § 36 Regulaminu Rady ICAO.

³¹ Zob. np. § XVII Regulaminu Ogólnego FAO; § 67 Regulaminu Konferencji Ogólnej UNESCO.

³² Por. także art. 14 pkt 11 Stałego Regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy ILO; § XVII pkt 3 Regulaminu Ogólnego FAO oraz § IX (29) pkt 2 Regulaminu Wewnętrznego Rady Wykonawczej UNESCO.

Można zatem stwierdzić, że prawo obserwatorów do zabierania głosu w czasie obrad organizacji zależy nie tylko od inicjatywy obserwatora, ale zawsze (zarówno, gdy to wynika bezpośrednio z regulaminu, jak i kiedy decyduje praktyka organizacji) musi zostać potwierdzone przez upoważniony organ organizacji.

Zasada ta była początkowo przyjmowana dość opornie — nie tylko przez państwa wysyłające obserwatorów, ale nawet przez członków organizacji. Może o tym świadczyć długa dyskusja na II sesji Konferencji Ogólnej UNESCO, zajmującej się przygotowaniem projektu regulaminu Konferencji. Szczególne kontrowersje budziła właśnie propozycja, aby prawo obserwatorów do zabierania głosu uzależnić od zaproszenia przewodniczącego obrad popartego zgodą komisji lub komitetu.

Delegat Francji nazywał tę koncepcję „nielogiczną” dodając, że przewodniczący obrad może dostrzec intencję obserwatora do zabrania głosu albo jej nie widzieć. Podobne stanowisko prezentował delegat Stanów Zjednoczonych, zaznaczając, że obserwatorzy powinni posiadać takie same uprawnienia, jak delegaci państw oraz mieć możliwość zabierania głosu „sans autorisation préalable”³³. Były to, jak się okazało, zbyt śmiałe propozycje. Ostatecznie w regulaminie Konferencji UNESCO przyjęto procedurę analogiczną do rozstrzygnięć znanych innym organizacjom międzynarodowym, tzn. wymagającą potwierdzenia tego prawa obserwatorów każdorazowo przez przewodniczącego obrad.

Analiza regulaminów z punktu widzenia uprawnień przedstawicieli pozwala dostrzec pewną charakterystyczną zależność między procedurą obowiązującą w organizacji a liczbą jej członków. Organizacje powszechne (ONZ, organizacje wyspecjalizowane) są znacznie bardziej rygorystyczne w sprawach proceduralnych dotyczących toku obrad (zabieranie głosu, czas trwania przemówienia, wystąpienia ponowne) niż organizacje regionalne, które albo mówią o tym w sposób bardzo ogólny (OPA), albo w ogóle nie poruszają tych kwestii (np. RWPG, OJA).

Prawo do głosowania

Statuty i regulaminy organizacji traktują prawo do głosowania jako nieodłączny atrybut członkostwa państwa w organizacji³⁴. W zasadzie tylko przedstawiciele państw członkowskich mają prawo do głosowania w sprawach rozpatrywanych na forum organizacji. Natomiast obserwatorzy państw nigdy nie uczestniczą w głosowaniu. Wynika to z ich ogra-

³³ Zb. *Actes de la Conférence Générale de l'UNESCO*, II session, t. 1, s. 700—701.

³⁴ O podejmowaniu decyzji w organizacjach międzynarodowych pisali m.in. J. Kolasa: *Głosowanie...*; Z. M. Klepacki: *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979.

niczonego uczestnictwa w pracach organizacji, a niekiedy nawet z wyraźnego przepisu regulaminu jej organu. Stały Regulamin Wewnętrzny Zgromadzenia ICAO w dziale poświęconym głosowaniu stwierdza wyraźnie, że obserwatorzy reprezentujący państwa, które nie podpisały konwencji, nie mają prawa głosowania (§ 44 lit. c.).

Posiadanie prawa głosowania, chyba najważniejszego spośród omawianych uprawnień, decyduje o aktywnej roli przedstawicieli państw w organizacjach. Przygotowanie projektów uchwał, a następnie głosowanie nad nimi odbywa się zawsze w trakcie sesji organu organizacji lub konferencji międzynarodowej. Wiadomo, że w tych obradach uczestniczą delegacje (a nie misje) państw. Prawo głosowania przysługuje zatem państwu członkowskiemu i jest wykonywane przez ich delegacje (nie misje).

Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy państwo wysyłające włączy w skład takiej delegacji szefa lub członka personelu dyplomatycznego swej stałej misji akredytowanej przy organizacji. Włączony w ten sposób stały przedstawiciel działa przez czas sesji jako delegat państwa wysyłającego, legitymując się specjalnym pełnomocnictwem.

Zasady głosowania w poszczególnych organach omawiają przede wszystkim statuty organizacji³⁵. Konsekwencją zróżnicowanego składu poszczególnych organów organizacji są odmienne przepisy proceduralne dotyczące głosowania. W skład organów plenarnych wchodzi wszyscy członkowie organizacji, zatem prawo głosowania przysługuje delegatom wszystkich zasiadających tam państw.

Uzupełnieniem statutów są przepisy regulaminów, decydujące o sposobach, technice i porządku głosowania oraz interpretujące niezdecydowane stanowisko delegacji w przypadku jej wstrzymania się od głosu³⁶. Na marginesie warto zaznaczyć, że tylko prawo głosowania ujmuje zarówno statuty, jak i regulaminy organizacji. Inne uprawnienia przedstawicieli państw zostały scharakteryzowane tylko w regulaminach organizacji.

Delegacja każdego państwa-członka organizacji ma prawo do udziału w głosowaniu i w myśl zasady „one state one vote” oddaje tylko jeden głos³⁷. Niezależnie od tego czy zasadę „jedno państwo jeden głos” formułują statuty czy regulaminy, uważa się ją za powszechnie obowiązującą w prawie organizacji międzynarodowych³⁸. System głosowania według innych zasad (np. systemu głosów ważonych) wymaga wyraźnego sprecyzowania tych nowych zasad w statucie organizacji³⁹.

³⁵ Zob. m.in. art. 18 i 27 Karty NZ; art. IV Statutu RWPG.

³⁶ Np. art. 88—90 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

³⁷ Np. art. III pkt 4 i art. V pkt 1 Konstytucji FAO; art. V pkt C i art. VI pkt E Statutu IAEA; art. 10 pkt a i art. 15 Konwencji WMO.

³⁸ Szczegółowe rozważania na ten temat — zob. J. Kolasa: *Głosowanie...*, s. 13—15.

³⁹ Zob. np. art. 148 Układu w sprawie utworzenia EWG, który przyznaje poszczególnym członkom zróżnicowaną liczbę głosów.

W organach o ograniczonym składzie w głosowaniu uczestniczą delegacje tylko tych państw, które w danej kadencji są ich pełnoprawnymi członkami. Zatem dopiero wybór państwa na członka takiego organu umożliwia jego delegacji korzystanie przez okres kadencji z prawa głosowania. Także i w tych organach obowiązuje najczęściej głosowanie według zasady „jedno państwo jeden głos”⁴⁰. Warto przy tej okazji przytoczyć trafną uwagę J. Kolasy, który — oceniając znane systemy głosowania — stwierdza: „Sposób realizacji prawa do głosowania i zasady równości głosów w powszechnych organizacjach międzynarodowych nie jest aż tak diametralnie przeciwstawny systemowi głosowania ważonego, jak się to często podkreśla w nauce.”⁴¹

W niektórych sytuacjach, wyraźnie określonych w statutach, prawo głosowania może ulec zawieszeniu i w konsekwencji delegaci państw nie mogą go wykonywać. Zawieszenie prawa do głosowania może nastąpić albo z powodów finansowych (np. zaleganie z opłatą składek⁴²), albo z innych przyczyn wyraźnie wymienionych w statutach organizacji (np. niewłaściwe wyznaczenie delegacji państwa⁴³, nieratyfikowanie statutu organizacji⁴⁴, nieprzestrzeganie określonych przepisów organizacji⁴⁵).

Regulaminy przewidują także odpowiednią dla każdego organu technikę głosowania. W zasadzie delegaci głosują ustnie i w prosty sposób, tzn. przez podniesienie rąk lub powstanie⁴⁶. Współcześnie pewien wpływ na sposób głosowania wywiera stały rozwój techniki. W siedzibie Głównej ONZ zainstalowano np. specjalne mechanizmy do głosowania umożliwiające jednoczesną rejestrację i obliczanie głosów⁴⁷.

Prawo do negocjowania umów

Negocjacje na forum organizacji międzynarodowych utożsamia się często z procesem przygotowania projektów uchwał poddanych następnie pod głosowanie w określonych organach organizacji⁴⁸. W tak rozumianych negocjacjach uczestniczą najczęściej przedstawiciele wszystkich

⁴⁰ Zob. np. § 44 (c) Stałego Regulaminu Zgromadzenia ICAO.

⁴¹ Zob. J. Kolas: *Głosowanie...*, s. 60.

⁴² Zob. art. 19 Karty NZ; art. III pkt 4 Konstytucji FAO; art. IV pkt c, 8 (b) Konstytucji UNESCO.

⁴³ Np. art. 4 pkt 2 Konstytucji ILO, zob. także H. Okularczyk: *Członkostwo organizacji...*, s. 138.

⁴⁴ Np. art. 18 pkt 2 (2) Konwencji ITU.

⁴⁵ Np. art. 88 Konwencji ICAO.

⁴⁶ Zob. § 47 Stałego Regulaminu Zgromadzenia ICAO; § 34 Regulaminu Wewnętrznego Rady IMCO.

⁴⁷ Przed każdą delegacją umieszczono pulpit z trzema kolorowymi przyciskami (zielony, czerwony, żółty), które służą do głosowania „tak”, „nie” lub „wstrzymuje się” — zob. M. Paszkowski: *Dyplomacja wielostronna...*, s. 238.

⁴⁸ Zob. YILC 1967, t. II, s. 169 oraz E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 74.

członków organizacji lub danego jej organu. Przedstawiciele państw negocjują jednak nie tylko projekty uchwał organizacji. Przysługuje im także prawo do negocjowania umów międzynarodowych. Według art. 12 konwencji z 1975 roku tylko szefom misji przysługuje prawo do prowadzenia negocjacji bez obowiązku przedkładania specjalnych pełnomocnictw. Szefowie delegacji państw nie zostali wymienieni w tym przepisie i jak wykazuje międzynarodowa praktyka, przed każdą sesją organizacji przedkładają oficjalne pełnomocnictwa określające szczegółowy zakres ich uprawnień.

W trakcie dyskusji nad projektem przedstawiciel Hiszpanii wskazywał na niecelowość włączenia art. 12 do tekstu negocjowanej konwencji twierdząc, że jest on częściowym powtórzeniem art. 7 ust. 2 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów⁴⁹. Wydaje się, że art. 12 konwencji z 1975 roku rzeczywiście zawdzięcza swe powstanie art. 7 ust. 2 lit. c konwencji o prawie traktatów. Artykuł 7 tej konwencji wymienia w pkt. 2 osoby, którym przysługuje tzw. domniemanie kompetencji do reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych. Domniemanie polega na tym, że pewne osoby ze względu na ich funkcje pełnione wewnątrz kraju, uważa się za reprezentujące państwo w płaszczyźnie prawa międzynarodowego i zwalnia z obowiązku przedkładania pełnomocnictw. Obok głowy państwa, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych, szefa misji dyplomatycznej wymieniono przedstawicieli państw akredytowanych przy konferencji międzynarodowej, przy organizacji lub przy którymś jej organie jako osoby kompetentne do przyjęcia tekstu traktatu na tej konferencji, w tej organizacji lub przez ten organ. Przepis ten pozwala przedstawicielom państw akredytowanym przy organizacjach międzynarodowych na podjęcie i prowadzenie negocjacji zmierzających do zawarcia każdej umowy zainicjowanej przez organizację lub jej organ bez obowiązku przedkładania specjalnych umocowań do tej czynności. Zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. c konwencji o prawie traktatów przedstawiciele państw nie muszą więc mieć pełnomocnictw do negocjowania i przyjęcia tekstu umowy wielostronnej.

Natomiast art. 12 pkt 1 konwencji z 1975 roku postanawia: „Szef misji na mocy swoich funkcji i bez składania pełnomocnictw jest uznawany za reprezentanta swego państwa i jest upoważniony do przyjęcia tekstu traktatu między państwem a organizacją.” Konwencja z 1975 roku zawęży więc prawo do negocjowania i przyjęcia tekstu tylko do umów dwustronnych zawieranych między państwem wysyłającym a organizacją. Szef misji może zatem prowadzić wstępne prace zmierzające do zawarcia umowy między państwem wysyłającym a organizacją, aż do przyjęcia tekstu tego traktatu włącznie. Natomiast podpisanie takiego

⁴⁹ Zob. *Konferencja...*, s. 147.

traktatu, podobnie jak i negocjowanie umów wielostronnych, wymaga specjalnego pełnomocnictwa, chyba że zgodnie z art. 12 pkt. 2 konwencji z praktyki organizacji albo z innych okoliczności wynika, że strony nie zamierzały żądać pełnomocnictw. O ile w pkt 1 tego artykułu potwierdzono wyraźnie jedno z podstawowych praw szefa misji, to pkt 2 art. 12 konwencji z 1975 roku wymienia jedno konkretne uprawnienie, które nie wchodzi w skład normalnych kompetencji szefa stałej misji.

Prawo szefa misji do zawierania traktatów między państwem a organizacją może albo ograniczać się tylko do fazy negocjacji i przyjęcia tekstu proponowanego traktatu, albo też może obejmować, w szczególnych przypadkach, etap podpisania sporządzanej umowy.

Możliwość prowadzenia specyficznych negocjacji zmierzających do obniżenia lub likwidacji taryf celnych przewiduje np. Układ Ogólny w Sprawie Cel i Handlu (GATT)⁵⁰. Podstawowe założenia regulujące zasady prowadzenia takich negocjacji zawiera art. XXVIII-bis Układu — *Negocjacje celne*. Treść tego przepisu wskazuje wyraźnie, że negocjacje zmierzające do obniżenia taryf celnych powinny być prowadzone na zasadzie „wzajemności” i „obopólnych korzyści”. Nad organizacją i prawidłowym przebiegiem negocjacji czuwa oprócz sekretariatu GATT specjalny organ, tj. Komitet do spraw Negocjacji Celnych powołany w 1956 roku.

Na uwagę zasługuje procedura prowadzenia negocjacji w GATT. Kolaso, po przeanalizowaniu obowiązujących regulaminów, ujmując ją w trzy kolejne stadia: 1) etap informacyjno-przygotowawczy, 2) bezpośrednie negocjacje, 3) sporządzenie wykazów uzgodnionych koncesji⁵¹. Przebieg negocjacji jest następujący: na specjalnie zwołanej konferencji celnej przedstawiciele państw przedkładają szczegółową informację na temat wszystkich koncesji, jakich gotów jest udzielić ich kraj innym krajom uczestniczącym w negocjacjach. Sekretariat GATT czuwa nad rozpowszechnieniem tych informacji między wszystkich uczestników konferencji. Na tej podstawie rozpoczynają się bezpośrednie przetargi między różnymi kombinacjami krajów parami, a niekiedy także między małymi ich grupami. Choć negocjacje celne w GATT prowadzone są w zasadzie na podstawie bilateralnej, to jednak w wyniku stosowania art. I i art. II Układu Ogólnego GATT ich uzgodnienia przybierają charakter wielostronny i rozciągają się na wszystkich członków organizacji⁵².

Przedstawiony przykład, chociaż dotyczy nietypowej organizacji,

⁵⁰ Wnikliwe rozważania na ten temat zawiera monografia J. Kolaso: *GATT. Z zagadnień tworzenia i stosowania prawa handlu międzynarodowego*, Wrocław 1979, s. 8 i nn.

⁵¹ Tamże, s. 20.

⁵² Tamże, s. 19.

w pełni potwierdza poważne znaczenie negocjacji oraz udział przedstawicieli państw w procesie stanowienia prawa.

Uczestnictwo w negocjacjach, a przede wszystkim możliwość podpisania wynegocjowanej umowy w wyraźny sposób zbliża pozycję przedstawiciela państwa w organizacji międzynarodowej do pozycji zajmowanej przez szefa tradycyjnej placówki dyplomatycznej.

Prawo dostępu do siedziby organizacji

Do realizacji swoich uprawnień przedstawiciele państw muszą mieć zapewniony dostęp do siedziby organizacji i wstęp na sesje jej organów. Prawo dostępu do siedziby organizacji zagwarantowane jest zazwyczaj w układach w sprawie siedziby, zawieranych między organizacją a państwem udzielającym jej swego terytorium, i obejmuje prawo wejścia, pobytu oraz możliwości opuszczania terytorium państwa siedziby. Uprawnienie to przyznawane przez władze państwa siedziby przysługuje wszystkim przedstawicielom państw oraz innym osobom oficjalnie powiązanym z organizacją, jeśli z charakteru pełnionych przez nie funkcji wynika konieczność przebywania w organizacji⁵³.

Państwa siedziby i organizacje uważały prawo dostępu za tak oczywiste, że nawet nie zawsze potwierdzały je w układzie. Niektóre organizacje (np. ITU, UPU, GATT, IMCO) w ogóle nie zawarły układów w sprawie siedziby, a nawet te z nich, które uregulowały swój status prawny nie zawsze przewidywały prawo dostępu do siedziby organizacji⁵⁴. W tych przypadkach można — jak się wydaje — akceptować tezę, że przyjęcie przez organizację notyfikacji państwa o utworzeniu i składzie jego misji (delegacji) nakłada na organizację obowiązek zapewnienia przedstawicielom tego państwa prawa swobodnego dostępu do jej siedziby. Środki podjęte przez organizację do zapewnienia tego prawa leżą już w płaszczyźnie jej wzajemnych stosunków z państwem siedziby i są państwu wysyłającemu w zasadzie obojętne.

Najczęściej jednak organizacje zawierają z państwami-gospodarzami odpowiednie układy wzorowane na porozumieniu pomiędzy ONZ a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie głównej siedziby ONZ. Na przykład układ między Szwajcarską Radą Federalną a ILO, dotyczący statusu prawnego ILO w Szwajcarii, zobowiązuje władze szwajcarskie do

⁵³ Zob. np. art. 14 Układu między Szwajcarską Radą Federalną a ILO; a także R. Goy: *Le droit d'accès au siège des organisations internationales*, RGDIIP 1962, nr 2, s. 357—370; J. Machowski: *Prawo swobodnego dostępu do siedziby organizacji międzynarodowych*, PiP 1963, nr 3, s. 477—487.

⁵⁴ Układy w sprawie swej siedziby najczęściej zawierały organizacje powszechne. Spośród organizacji regionalnych taki układ zawarła również OWGR z rządem Kanady — zob. *Zbiór statutów...*, t. III, s. 299.

podjęcia niezbędnych środków zmierzających do ułatwienia wejścia, pobytu i opuszczenia terytorium szwajcarskiego wszystkim osobom mającym do załatwienia sprawy urzędowe w Międzynarodowej Organizacji Pracy (art. 14).

Postanowienie podobnej treści zawiera układ między IAEA a Republiką Austrii w sprawie głównej siedziby Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Artykuł XI dział 27 lit. a tego Układu podaje nawet taksatywne wyliczenie osób, których rząd Austrii zobowiązuje się ułatwić wstęp, przybywanie oraz swobodny wyjazd ze swego terytorium, a także nie czynić żadnych trudności w przejeżdżaniu do okręgu lub wyjeżdżaniu z okręgu Głównej Siedziby. Wśród osób, którym przyznano ułatwienia, znajdują się zarówno stali przedstawiciele i delegaci państw członkowskich, jak i „przedstawiciele państw nie będących członkami IAEA, wysłani zgodnie z przepisami IAEA w charakterze obserwatorów na posiedzenia zwoływane przez IAEA”⁵⁵.

Podobne postanowienia zawiera art. 79 konwencji z 1975 roku, zgodnie z którym prawo wjazdu na terytorium państwa siedziby mają członkowie misji i delegacji, członkowie ich rodzin pozostających z nimi we wspólnocie domowej oraz członkowie delegacji obserwatorów i towarzyszący im członkowie ich rodzin. Obowiązek państwa siedziby sprowadza się tu nie tylko do zaniechania czynności uniemożliwiających wjazd wymienionych przedstawicieli na terytorium państwa siedziby, ale obejmuje także nakaz udzielenia im możliwie szybko niezbędnych wiz wjazdowych (art. 79 pkt 2). Zgodnie z intencją państw prawo dostępu do siedziby organizacji powinno również obejmować swobodę tranzytu przez terytorium państwa trzeciego (art. 81 konwencji). Ze swobodnego tranzytu mogą korzystać przedstawiciele państw przejeżdżających przez państwo trzecie do organizacji.

Należyte wypełnianie przez przedstawicieli państw ich zadań wymaga nie tylko dostępu do organizacji, ale także swobodnego poruszania się (w tym podróżowania) po terytorium państwa siedziby. Konwencja z 1975 roku obciąża władze państwa siedziby obowiązkiem zapewnienia wszystkim członkom misji oraz osobom pozostającym wraz z nimi we wspólnocie domowej swobody poruszania się i podróżowania po swym terytorium z wyjątkiem stref, do których wstęp jest zabroniony lub ograniczony ze względów bezpieczeństwa państwowego (art. 26).

Szef i członkowie delegacji korzystają natomiast ze swobody poruszania się po terytorium państwa siedziby tylko w zakresie niezbędnym do należytego wykonywania funkcji (art. 56 konwencji).

W praktyce zdarza się jednak, że prawo dostępu do siedziby organi-

⁵⁵ Por. także art. 14 układu w sprawie siedziby WMO; art. 9 pkt 2 układu w sprawie siedziby UNESCO; art. X układu w sprawie siedziby FAO.

zacji oraz swoboda poruszania się po terytorium państwa siedziby bywają naruszane lub poważnie ograniczane. Szczególnie jaskrawych przykładów dostarcza praktyka rządu Stanów Zjednoczonych. Na przykład Departament Stanu w 1960 roku odmówił wydania wizy wjazdowej do USA ówczesnemu premierowi Konga (Leopoldville) P. Lumumbie, uniemożliwiając mu w ten sposób wzięcie udziału w debacie nad sprawą Konga podczas XV sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁵⁶.

Dążąc do utrudnienia udziału w XV sesji Zgromadzenia Ogólnego „niewygodnych” dla rządu USA polityków, Departament Stanu, także w 1960 roku, ogłosił, że szefowie delegacji wielu państw demokratycznych zostaną poddani ograniczeniom w zakresie swobody poruszania się. Takie dyskryminacyjne ograniczenia zastosowano wobec przedstawicieli ZSRR, Węgier, Albanii i innych państw socjalistycznych oraz niektórych delegacji krajów Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej.⁵⁷

Prawo dostępu do siedziby organizacji, nie kwestionowane — jak wiadać — tylko w teorii, może przedstawiać się inaczej w sytuacji, gdy sesja lub konferencja odbywa się poza stałą siedzibą organizacji⁵⁸ lub w ogóle na terytorium innego państwa. W takim przypadku zgoda państwa na zorganizowanie sesji na jego terytorium, obejmuje także jego zgodę na dopuszczenie do miejsca sesji przedstawicieli państw.

Charakterystyka prawa dostępu do siedziby organizacji pozwala na ukazanie różnicy między tym a poprzednio omawianymi uprawnieniami. Prawa do prowadzenia negocjacji, zabierania głosu, głosowania czy zbierania informacji są przyznawane przez statuty, częściej regulaminy lub praktykę organizacji. W tych przypadkach organizacje same decydują, kiedy i w jakim zakresie przedstawiciele państw korzystają z tych uprawnień. Natomiast prawo dostępu do siedziby organizacji gwarantuje wszystkim bez wyjątku przedstawicielom państw nie organizacją, lecz rząd państwa, które udzieliło tej organizacji swego terytorium.

W konwencji z 1975 roku wyraźnie sformułowano zadania misji państw członkowskich i obserwatorów, ale brak w niej postanowień na temat zakresu i treści uprawnień przedstawicieli państw, członków tych misji. Generalnie uważa się, że te uprawnienia powinny pomagać lub

⁵⁶ Zob. J. Sutor: *Przywileje...*, s. 207; inne przykłady — YILC 1967, t. II, s. 188—189.

⁵⁷ Zob. J. Machowski: *Prawo...*, s. 484—485.

⁵⁸ Bardzo rzadko się zdarza, aby układy w sprawie siedziby regulowały tę kwestię. Zupełny wyjątek na tym tle stanowi art. VII dział 17 lit. a układu w sprawie siedziby IAEA, z którego wynika, że Rząd Austrii „uznaje prawo IAEA do zwoływania posiedzeń w okręgu Głównej Siedziby lub za zgodą Rządu czy też każdej innej właściwej władzy austriackiej wyznaczonej przez Rząd, w każdym innym miejscu na terytorium Republiki Austriackiej” — *Zbiór statutów...*, t. II, s. 1234.

choć umożliwia przedstawicielom państw wykonywanie zadań misji i delegacji.

Uprawnienia obserwatorów, szczególnie w procesie podejmowania decyzji, są skromniejsze niż uprawnienia przedstawicieli państw członkowskich. Mimo to są wystarczające, aby obserwatorzy mogli niekiedy nawet czynnie (np. zabierając głos) prezentować stanowiska ich rządów oraz korzystać z kontaktów międzynarodowych, jakie umożliwia im uczestnictwo w organizacji. W literaturze można nawet spotkać pogląd, że między uprawnieniami przedstawicieli państw członków i obserwatorów państw nie należących do organizacji zachodzą tak nikłe różnice, iż można uważać państwa wysyłające obserwatorów za quasi-członków organizacji międzynarodowych⁵⁹. Jednak analiza sytuacji prawnej obydwu tych grup, a szczególnie zakresu przysługujących im uprawnień, nie pozwala na podzielenie takiego stanowiska.

Obowiązki przedstawicieli państw

Zastosowanie kryterium podmiotowego — odpowiadającego na pytanie względem kogo, jakiego podmiotu, przedstawiciele państw zobowiązani są do określonych czynności lub zachowania — pozwala na ujęcie tych obowiązków w trzech płaszczyznach:

- 1) wobec państwa wysyłającego,
- 2) wobec organizacji, przy których przedstawiciele państw są akredytowani, i wobec misji innych państw.
- 3) wobec państwa siedziby organizacji.

Obowiązki wobec państwa wysyłającego

Stosunki przedstawicieli państw przy organizacjach międzynarodowych z władzami państwa wysyłającego są regulowane, podobnie jak w tradycyjnej dyplomacji, odpowiednimi przepisami prawa wewnętrznego oraz ustaloną praktyką międzynarodową⁶⁰. Z tych samych źródeł wywodzą się obowiązki członków misji i delegacji wobec państw wysyłających, przy czym i one są zbliżone do obowiązków przedstawicieli państw w dyplomacji tradycyjnej. Ujmując problem bardzo ogólnie, można stwierdzić, że podstawowym obowiązkiem przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych jest postępowanie zapewniające prawidłowe i skuteczne, a zarazem zgodne z interesami państwa wysyłają-

⁵⁹ „Observer status is a quasi — membership relationship to the United Nations” — zob. A. G. Mower: *Observer Countries...*, s. 266.

⁶⁰ Zob. przepisy konstytucyjne omówione w rozdz. II pracy, s. 41.

cego funkcjonowanie jego misji lub delegacji. Natomiast reprezentacja oraz informowanie państwa wysyłającego o działalności organizacji wraz z dbałością o utrzymanie przyjaznych stosunków z organizacją i innymi delegacjami i państwem siedziby należą do konkretnych, a zarazem szczegółowych obowiązków przedstawicieli wobec państw wysyłających.

Reprezentacja

Ochrona interesów państwa wysyłającego jest głównym zadaniem ich przedstawicieli wynikającym z należycie pojętej reprezentacji. Zarówno przedstawiciele państw członkowskich, jak i obserwatorzy państw nieczłonkowskich reprezentują swoje państwa w organizacjach, ich organach i na konferencjach międzynarodowych. Obowiązek reprezentowania państwa wysyłającego w organizacji nakłada na nich także konwencja z 1975 roku (art. 6 lit. a i art. 7 lit. a).

Próbowano doszukać się różnic między reprezentacją państw członkowskich, którą uznawano za „oficjalną”, a reprezentacją państw nieczłonkowskich, określaną jako reprezentacja nieoficjalna”. Państwo nie należące do organizacji nie ma formalnego tytułu, aby kierować do tej organizacji swą reprezentację. Taką decyzję państwo uzasadnia najczęściej zainteresowaniem działalnością konkretnej organizacji. Jednak zgoda organizacji na ustanowienie reprezentacji obserwatorów i dopuszczenie ich na sesję powoduje, że taka reprezentacja ma oficjalny charakter nie tylko dla państwa wysyłającego, ale także dla organizacji i jej organów.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie nie tylko w art. 7 lit. a konwencji z 1975 roku, ale także w przepisach prawnych niektórych organizacji międzynarodowych. Na przykład Stały Regulamin Wewnętrzny Zgromadzenia ICAO wyraźnie stwierdza, że państwa, które nie podpisały konwencji, ale zostały należycie zaproszone przez Radę lub przez samo Zgromadzenie do udziału w sesji Zgromadzenia, mogą być na niej reprezentowane (represented) przez obserwatorów (§ 5).

Bywają jednak sytuacje, w których obserwator reprezentuje swoje państwo w taki sam sposób i ma takie same uprawnienia, jak przedstawiciel państwa członkowskiego. Zdarza się to, gdy organ organizacji, przy którym obserwator jest akredytowany, przekształca się w konferencję międzynarodową dostępną dla wszystkich państw. W taką konferencję przekształcił się np. VI Komitet XXIV sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ, gdy w 1969 roku rozpatrywano projekt konwencji o misjach specjalnych⁶¹. Podobny przypadek przewidywała rezolucja ZO NZ z 4 grud-

⁶¹ Zob. B. W. Ganiuszkin: *Diplomaticzeskoje prawo...*, s. 165.

nia 1969 roku 2520/XXIV stanowiąca, że państwo-strona Statutu MTS, nie będąc członkiem ONZ, może uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego poświęconych przyjęciu poprawek do tego Statutu w takim samym charakterze, jak i członkowie ONZ⁶².

Statuty, regulaminy oraz praktyka organizacji określają rodzaje uprawnień, przywileje i immunitety, pozwalające przedstawicielom państw należycie wykonywać ich obowiązek reprezentacji. Nad właściwym wykonywaniem tego obowiązku, a szczególnie nad odpowiednimi kierunkami reprezentacji czuwa ministerstwo spraw zagranicznych państwa wysyłającego odpowiedzialne za całokształt polityki zagranicznej państwa. W związku z tym wyłania się problem. autonomii misji i delegacji wobec rządu państwa wysyłającego, a szczególnie — zakres samodzielności ich członków w wykonywaniu funkcji reprezentacji.

Państwa sterują działalnością swych misji w organizacji najczęściej za pomocą dyrektyw zwanych instrukcjami. Ustalono, że państwa przesyłają albo instrukcje ścisłe, nie przewidujące żadnego marginesu swobody działania, albo przeciwnie — instrukcje wyznaczające tylko główną linię postępowania⁶³. W ostatnim przypadku instrukcje pozostawiają pewien margines swobody — przedstawiciele państw mogą załatwić sprawy mniejszej wagi według własnego uznania.

Na członkach misji i delegacji spoczywa oczywiście obowiązek absolutnej wierności wobec instrukcji. O zakresie ich samodzielności decyduje więc stopień szczegółowości poszczególnych instrukcji. Należy jednak zaznaczyć, że bez względu na to jak imperatywne byłyby instrukcje rządu, członkowie misji lub delegacji mają możliwość wyboru najwłaściwszego sposobu ich wykonania.

Instrukcje przekazywane misjom obejmują najrozmaitsze problemy, związane zresztą nie tylko z funkcjonowaniem danej organizacji. Badania przeprowadzane wśród stałych misji w Nowym Jorku wykazały, że instrukcje państw wysyłających najczęściej dotyczyły spraw finansowo-budżetowych organizacji, stosunków dwustronnych z innymi państwami członkowskimi, problemów bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem państw, sytuacji konfliktowych rozpatrywanych przez ONZ oraz innych spraw nie związanych z bieżącą polityką państw wysyłających (np. stosunek do układu o nieprolifracji broni nuklearnej z 1969 roku)⁶⁴. W sprawach budżetowych oraz w sprawach dotyczących żywotnych interesów państw wysyłane były bardzo ścisłe instrukcje.

Prawo państwa do wiązania swych przedstawicieli instrukcjami nie wynika oczywiście z norm prawa międzynarodowego, jest natomiast re-

⁶² Zob. Doc. A/CN.4/227, s. 18.

⁶³ Zob. M. Virally: *Les missions permanentes...*, s. 241.

⁶⁴ Zob. E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 152—153.

gulowane przez prawo wewnętrzne i aktualne potrzeby państwa wysyłającego.

Informacja

Każda misja i delegacja ma obowiązek wszechstronnego informowania swego rządu o działalności organizacji, przy której jest akredytowana. Śledzenie działalności organizacji i składanie o niej sprawozdań rządowi państwa wysyłającego to obowiązki nałożone na członków misji przez konwencję z 1975 roku (art. 6 i art. 7).

Prawidłowe wykonywanie tej funkcji wymaga zagwarantowania przedstawicielom państw dostępu do źródeł informacji. Materiał informacyjny zdobywają oni najczęściej za pomocą takich sposobów, jak: zbieranie, studiowanie i analiza dokumentów organizacji, obecność na posiedzeniach organów i uczestnictwo w dyskusjach, w przygotowywaniu projektów uchwał, w głosowaniu, czy wreszcie zapewniają sobie dostęp do odpowiednich materiałów za pośrednictwem sekretariatu organizacji lub innych misji akredytowanych przy organizacji.

Zebrane w ten sposób informacje powinny być następnie poddane wnikliwej analizie i już w formie syntetycznego raportu przekazane odpowiedniej komórce, najczęściej ministerstwu spraw zagranicznych państwa wysyłającego. Informacja powinna dotyczyć spraw istotnych, a przy tym jeszcze nie znanych państwu wysyłającemu. Przy obecnym tempie życia, dużej ilości wydarzeń międzynarodowych, rozmaicie przy tym komentowanych, przekazanie państwu wysyłającemu zwięzłej, użytecznej i jeszcze nie znanej mu informacji jest bardzo trudne. Najważniejsze wiadomości związane z działalnością organizacji powszechnych są przekazywane państwom niemal natychmiast za pośrednictwem agencji prasowych, co jednak nie zwalnia od obowiązku informowania przedstawicieli państw w tych organizacjach. Napływające systematycznie do ministerstwa spraw zagranicznych sprawozdania misji są, po odpowiednim przygotowaniu, podstawą dalszego kształtowania stosunków tego państwa z organizacją oraz służą jako pomoc do opracowania dalszych instrukcji.

Instrukcje i sprawozdania są normalnymi, od dawna znanymi w dyplomacji tradycyjnej sposobami utrzymywania systematycznych kontaktów między państwami wysyłającymi a ich misjami.

Obowiązki wobec organizacji i innych misji (delegacji)

Wszystkie podstawowe obowiązki wobec organizacji, np. notyfikacja o przybyciu misji, jej składzie, późniejszych zmianach, wypełnia w zasadzie państwo wysyłające. Jednak już sam fakt przebywania w siedzi-

bie organizacji nakłada na przedstawicieli państw określone obowiązki.

Nie precyzują tych obowiązków same organizacje, nie wymienia ich również konwencja z 1975 roku. Wydaje się jednak, że podstawowym obowiązkiem przedstawicieli państw wobec organizacji jest postępowanie, nie zakłócające normalnej, codziennej działalności organizacji. Nadto członkowie misji powinni postępować zgodnie ze wszystkimi wewnętrznymi regułami oraz zwyczajami przyjętymi w danej organizacji.

Badając obowiązki misji (delegacji), na plan pierwszy wysuwają się ściśle, nieomal codziennie ich kontakty z sekretarzem i sekretariatem organizacji. Powiązania te mogą przybierać charakter stosunków oficjalnych albo nieoficjalnych⁶⁵. W ramach stosunków oficjalnych Sekretarz Generalny ONZ prowadzi np. indywidualne konsultacje z poszczególnymi misjami. Jeden z wysokich funkcjonariuszy ONZ określił tę działalność następująco: „Consultations with the permanent missions are the Secretary-General's daily bread. He may spend eighty percent of his day with the permanent missions and the rest of it with Secretarial officials.”⁶⁶ Cele tych konsultacji są rozmaite. Z przedstawicielami wielkich mocarstw Sekretarz Generalny omawia np. zasadnicze problemy związane z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa, sonduje stanowisko innych misji w bieżących sprawach rozpatrywanych przez Organizację.

Oficjalne stosunki łączące sekretariat z misją i jej członkami są najczęściej następstwem roli sekretariatu już w procesie ustanawiania misji (delegacji). Zarówno w tej fazie, jak i w czasie przebywania misji przy organizacji sekretariat spełnia wiele czynności o charakterze administracyjnym, zmierzającym do ułatwienia lub wręcz do umożliwienia misji jej działalności. Wynikają one albo z przepisów statutowych organizacji (np. czynności sekretariatu związane z zaproszeniem i akredytowaniem misji), albo z protokołu, albo z zasad kurtuazji (np. kurtuazyjny obowiązek złożenia wizyty sekretarzowi organizacji przez szefa misji).

Zakres stosunków łączących misje (delegacje) z sekretariatem organizacji można sprowadzić do problemów szczegółowych specjalnie interesujących rządy państw wysyłających lub organizacje, albo też do zagadnień umieszczonych w porządku dziennym przyszłych posiedzeń organizacji. Jeśli misje lub delegacje są zainteresowane poszczególnymi punktami porządku dziennego, wówczas mogą żądać dokładnych informacji właśnie za pośrednictwem sekretariatu.

Generalnie można stwierdzić, że stosunki przedstawicieli państw z organizacjami uzależnione są od tradycji danej organizacji w zakresie współpracy z państwami oraz od charakteru i inicjatywy samych misji

⁶⁵ Tamże, s. 78.

⁶⁶ Tamże, s. 78—79.

lub delegacji. Związek stałych misji będzie zawsze trwalszy i silniejszy niż krótkotrwale powiązanie organizacji z delegacjami państw.

Członkowie stałych misji przy organizacjach międzynarodowych utrzymują między sobą ożywione kontakty oficjalne i towarzyskie. Kontakty oficjalne wynikają najczęściej z potrzeby prowadzenia przez misje wspólnej lub podobnej polityki na forum organizacji. Przy takich okazjach członkowie określonych misji (podobnie jak ich państwa) tworzą rozmaite „bloki”, „grupy nieformalne”, „grupy państw” itp.⁶⁷ Ich celem jest prowadzenie w organizacji wspólnej polityki. Rozmaite kryteria decydowały o przynależności poszczególnych państw do określonych grup. Dominowało wśród nich kryterium geograficzne.

Obecnie wśród stałych misji przy ONZ wyróżnia się np.:

- 1) grupę afrykańską,
- 2) grupę azjatycką,
- 3) grupę państw Ameryki Łacińskiej,
- 4) grupę państw socjalistycznych,
- 5) grupę zachodnią (państwa Europy Zachodniej)⁶⁸.

Jest to oczywiście podział bardzo ogólny. W poszczególnych grupach dodatkowo działają jeszcze podgrupy, jak np. państwa Ameryki Centralnej i państwa karaibskie w grupie trzeciej, czy też państwa skandynawskie i państwa Beneluxu w piątej grupie. Do obowiązków misji (i ich członków) zakwalifikowanych do poszczególnych grup należy prowadzenie wspólnej polityki oraz popieranie inicjatyw zgłaszanych przez te grupy na forum organizacji.

Obowiązki wobec państwa siedziby

Sytuacja prawna przedstawicieli państw jest wynikiem trójstronnego układu, tzn. powiązania trzech ogniw: państwa wysyłającego, organizacji i państwa siedziby tej organizacji. Wcześniej ustalono, że państwo siedziby w zasadzie nie ma bezpośredniego wpływu ani na ustanowienie misji (delegacji), ani na jej skład personalny. Natomiast w relacji odwrotnej, tzn. w stosunkach przedstawicieli państw — państwo siedziby, obowiązują inne zasady. Już samo przebywanie członków misji i delegacji na terytorium państwa siedziby oraz korzystanie z jego gościnności nakłada na przedstawicieli określone obowiązki. Najczęściej wynikają one z układów w sprawie siedziby organizacji oraz ustalonych zwyczajów międzynarodowych.

⁶⁷ Zob. T. Hovet: *Bloc Politics in the United Nations*, Cambridge 1960, s. 22.

⁶⁸ Skład poszczególnych grup w ONZ podaje E. R. Appathurai: *Les missions...*, s. 101—103; zob. także J. Machowski: *Grupy regionalne w ONZ*, SM 1963, nr 1.

Konwencja z 1975 roku także zajmuje się relacją przedstawicieli państw — państwo siedziby organizacji. Podstawowe obowiązki przedstawicieli zostały ujęte w art. 77 konwencji. Należy wśród nich wymienić przede wszystkim obowiązek przestrzegania ustaw i rozporządzeń państwa siedziby, niemieszania się w jego sprawy wewnętrzne, wykorzystywania pomieszczeń misji i delegacji zgodnie z ich przeznaczeniem. Treść tego artykułu (podobnie jak i wielu innych przepisów konwencji z 1975 roku) pozostaje pod widocznym wpływem art. 41 konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku, art. 55 konwencji o stosunkach konsularnych z 1963 roku i art. 47 konwencji o misjach specjalnych z 1969 roku.

Konsekwencją tych podstawowych obowiązków jest także zakaz prowadzenia działalności zarobkowej w państwie siedziby, obejmujący szefa i członków personelu dyplomatycznego misji (art. 39 pkt 1 konwencji). Nadto członkowie misji i delegacji mają obowiązek ubezpieczenia się względem osób trzecich od odpowiedzialności za szkody spowodowane używaniem lub posiadaniem na terytorium państwa siedziby pojazdu, statku lub samolotu (art. 78 konwencji).

Przedstawiciele państw w organizacji wraz z obserwatorami stanowią liczną grupę dyplomatów przebywających stale w państwie siedziby. Mogą się wśród nich znaleźć ludzie, którzy na marginesie swej działalności zawodowej trudnią się także działalnością szkodliwą dla państwa siedziby, np. wywiadowczą. Dlatego ujęcie w konwencji z 1975 roku obowiązków przedstawicieli państw wobec państwa siedziby, mimo że członkowie misji i delegacji nie są przy nim akredytowani, miało na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa i ochronę interesów państwa siedziby.

Wykonanie zróżnicowanych zadań misji i delegacji stwarza konieczność przyznania członkom misji i delegacji określonych uprawnień, równocześnie nakłada na nich wiele obowiązków. Ich swoboda w wykonywaniu zadań będzie uzależniona od praktyki i przepisów organizacji oraz charakteru instrukcji państwa wysyłającego, a także od niektórych przepisów państwa siedziby.

Przywileje przedstawicieli państw

ROZDZIAŁ VII

Podstawy prawne i zakres przywilejów

Zarówno w praktyce, jak i teorii prawa międzynarodowego utarło się określenie łączne „przywileje i immunitety dyplomatyczne”. Niektórzy autorzy¹ doszukują się między zakresem pojęciowym obydwu tych terminów istotnych różnic. Na takim stanowisku stał np. H. P. Frei², który do „immunitetów dyplomatycznych” zaliczał immunitet sądowy, ogólne wyjęcie spod przepisów administracyjnych, policyjnych, podczas gdy wśród „przywilejów dyplomatycznych” wymieniał zwolnienia podatkowe, celne oraz kurtuazyjne uprawnienia wynikające z etykiety.

Współczesna doktryna prawa międzynarodowego przyjęła jednak odmienną interpretację uważając, że określenie „przywileje” ma szerszy zakres i obejmuje także „immunitety”³. Immunitet to tylko jedna z form przywileju, powodująca wyłączenie spod jurysdykcji państwa przyjmującego. Doszukiwanie się między tymi terminami i pojęciami zasadniczych różnic byłoby więc tu zbędną pedanterią. W dalszych wywodach będzie używane w tej materii jednolite określenie „przywileje dyplomatyczne”. Termin „immunitet dyplomatyczny” używany będzie wyjątkowo tylko wówczas, gdy posługuje się nim tekst interpretowanego aktu prawnego.

Przez długie wieki przedstawiciele państw w tradycyjnych stosunkach dwustronnych korzystali z przywilejów wypływających z ustalo-

¹ Zob. J. Makowski: *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1957, s. 52; K. Libera: *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 265.

² H. P. Frei: *De la situation juridique des représentants des membres de la Société des Nations et ses agents*, Genewa 1929, s. 8.

³ Zob. trafne uwagi na ten temat S. E. Nahlik: *Osobowe klauzule dyplomatyczne. Konwencja wiedeńska 1961 a ustawodawstwo polskie*, PiP 1962, nr 2, s. 236—256.

nych zwyczajów międzynarodowych. Dopiero kodyfikacja prawa dyplomatycznego i konsularnego prowadzona w ramach KPM przyniosła plon w postaci trzech konwencji: o stosunkach dyplomatycznych (1961), konsularnych (1963) i w sprawie misji specjalnych (1969). Każda z tych konwencji ujmuje problem przywilejów i immunitetów nieco odmiennie, ale zawsze z wyjątkową dbałością o pozycję prawną przedstawicieli dyplomatycznych lub konsularnych.

Konieczność zapewnienia uprzywilejowanej sytuacji przedstawicielom państw w organizacjach międzynarodowych także nigdy nie budziła wątpliwości. Członkowie misji i delegacji korzystali z przywilejów niemal od początku istnienia tej formy dyplomacji. Podstawy prawne przywilejów były jednak (i są nadal) mocno zróżnicowane, co sprawia, że przedstawiciele państw w poszczególnych organizacjach korzystają z nich na mocy dwu — lub wielostronnych porozumień i przepisów wewnętrznych państwa siedziby lub ustalonej praktyki czy też zwyczajów międzynarodowych.

Zakres i treść przywilejów pozostaje pod bezpośrednim wpływem dwu ścierających się wzajemnie teorii tj. teorii reprezentacji i funkcjonalności⁴. Pierwsza z wymienionych teorii zakłada, że przedstawiciele państw w organizacjach międzynarodowych powinni być jako reprezentanci suwerennych państw całkowicie wyłączeni spod jurysdykcji państwa siedziby. Taki stan powoduje zbliżenie ich sytuacji prawnej do pozycji prawnej przedstawicieli dyplomatycznych w państwie przyjmującym⁵. Reprezentacyjny charakter wszystkich przedstawicieli zarówno członków, jak i państw nieczłonkowskich w organizacji nie podlega obecnie dyskusji. Świadczą o tym również art. 6 i art. 7 konwencji z 1975 roku, w których wśród funkcji stałych misji wymieniono na pierwszym miejscu „reprezentację państwa wysyłającego”.

Teoria funkcjonalna, wykorzystywana w prawie międzynarodowym przy konstruowaniu przywilejów konsularnych⁶, ma natomiast nieco węższy zakres niż teoria reprezentacji. Według niej przedstawiciele państw w organizacjach powinni korzystać tylko z takich przywilejów, które są niezbędne do należytego wykonywania powierzonych im funkcji. Mimo zabiegów niektórych państw teoria funkcjonalna nie znalazła pełnego odbicia w konwencji z 1975 roku. Pewnym ukłonem w jej kierunku są art. 20 i art. 51, zobowiązujące państwo siedziby do przyzna-

⁴ Zob. H. Grotius: *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, księga II, Warszawa 1957, s. 20—42; K. Kocot: *Konwencja w sprawie reprezentacji państw w stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi*, SM 1976, nr 9, s. 151; J. Sutor: *Przywileje ...*, s. 170—175.

⁵ Zob. B. W. Ganiuszkin: *Diplomaticzne prawo...*, s. 155—156; M. Paśkowski: *Dyplomacja wielostronna...*, s. 108—110.

⁶ Zob. art. 43 wiedeńskiej konwencji o stosunkach konsularnych z 1963 r. — *Wybór dokumentów...*, s. 202.

nia członkom misji i delegacji w organizacjach wszelkich ułatwień niezbędnych do wykonania ich zadań. Ponieważ jednak podstawową funkcją tych przedstawicieli jest reprezentowanie państwa wysyłającego, to ich przywileje muszą być tak szerokie, aby mogli wykonywać powierzoną im reprezentację w należyty sposób. We wstępie do konwencji z 1975 roku podkreślono, podobnie jak we wstępach do wcześniejszych konwencji: o stosunkach dyplomatycznych, konsularnych i w sprawie misji specjalnych⁷, że celem przywilejów ujętych w tej konwencji jest nie korzyść osobista jednostek, ale zapewnienie skutecznego wykonywania ich funkcji.

Charakterystyka przywilejów przedstawicieli państw w organizacjach wymaga jeszcze odpowiedzi na pytanie: kto i w jakiej formie prawnej decyduje o zakresie i treści tych przywilejów?

Zgodnie z art. 20 pkt 1 konwencji z 1975 roku obowiązek zapewnienia przedstawicielom państw odpowiednich przywilejów spoczywa przede wszystkim na państwie siedziby i organizacji. Obowiązek ten jest wynikiem wcześniejszych ustaleń, zawartych w układzie w sprawie siedziby danej organizacji. Zgoda państwa na usytuowanie organizacji na jego terytorium obejmuje także zgodę tego państwa na statutową działalność organizacji, w tym na funkcjonowanie misji i delegacji oraz zobowiązuje kompetentne organy państwa siedziby do wydania przepisów gwarantujących uprzywilejowaną sytuację wszystkim reprezentantom państw w organizacji.

Nie wszystkie przywileje może przyznawać samo państwo siedziby. Organizacja, w myśl art. 20 pkt 2 i art. 51 pkt. 2 konwencji z 1975 roku, także powinna pomóc przedstawicielom państw w uzyskaniu potrzebnych przywilejów oraz udzielić im ułatwień mieszczących się w zakresie jej własnych kompetencji. Na organizacji spoczywa generalny obowiązek udzielenia w razie potrzeby wszelkiej pomocy państwom wysyłającym, członkom ich misji i delegacji w uzyskaniu niezbędnych przywilejów i immunitetów (art. 22 pkt 1 i art. 53 pkt 1 konwencji z 1975 roku).

Konwencja z 1975 roku podejmuje próbę sformułowania jednolitej podstawy prawnej przywilejów przedstawicieli państw we wszystkich organizacjach powszechnych. Jednak do czasu wejścia tej konwencji w życie, a właściwie do momentu jej ratyfikacji przez państwa siedziby, przywileje wynikają z różnych aktów prawa międzynarodowego, wewnętrznego ustawodawstwa państw siedzib, a nawet z reguł kurtuazji międzynarodowej. Należy tu wymienić, a następnie poddać szczegółowej analizie statuty organizacji, konwencje dotyczące przywilejów i im-

⁷ Tamże, s. 177, 192, 555.

munietetów organizacji, układy w sprawie siedziby organizacji oraz prawo wewnętrzne państwa gospodarza i zwyczaje obowiązujące w danej miejscowości.

Konwencje w sprawie przywilejów organizacji oraz układy o ich siedzibie najczęściej stanowią podstawę prawną oraz decydują o zakresie, a często i o treści przywilejów reprezentantów państw w organizacjach międzynarodowych. W przypadku pominięcia lub zbyt ogólnego sformułowania treści przywilejów państwo siedziby wydawało w tej sprawie własne, wewnętrzne akty prawne. Niekiedy tylko indywidualne decyzje w sprawie przywilejów podejmowała sama organizacja. Pierwsze porozumienia przewidywały przywileje tylko dla przedstawicieli państw członkowskich. Dopiero z czasem, kiedy rozwinęła się i utrwaliła instytucja obserwatorów, z przywilejów zaczęli korzystać także przedstawiciele państw nieczłonkowskich. Obecnie problem przyznania przywilejów oraz ich zakresu jest w poszczególnych organizacjach rozmaicie rozwiązywany. Nawet ta sama organizacja nie zawsze gwarantuje wszystkim przedstawicielom takie same przywileje. Przywileje przedstawicieli w głównej siedzibie organizacji mogą być oparte na innej podstawie prawnej i mieć inny zakres niż np. przywileje przedstawicieli w jej biurach regionalnych.

Ogólny zakres przywilejów przedstawicieli państw członków ONZ i organizacji wyspecjalizowanych wynika ze statutów oraz konwencji w sprawie przywilejów tych organizacji⁸. Zgodnie z art. 105 pkt. 2 Karty NZ przedstawiciele państw członkowskich korzystają z przywilejów i immunitetów „koniecznych do niezależnego wykonywania swoich funkcji związanych z Organizacją”⁹. Tak określone przywileje nie obejmują jednak przedstawicieli państw nieczłonkowskich. Natomiast w konwencjach w sprawie przywilejów umieszczono tylko przywileje obejmujące delegatów państw na poszczególne sesje organizacji, a pominięto przywileje stałych przedstawicieli. Dodatkowa trudność wynika jeszcze stąd, że nie wszystkie państwa siedziby są członkami ONZ (np. Szwajcaria), podobnie jak nie wszystkie państwa członkowskie od razu zaaprobowaly konwencje o przywilejach i immunitetach (np. USA, Francja). Karta NZ i statuty organizacji wyspecjalizowanych, podobnie jak i konwencje w sprawie przywilejów tych organizacji, nie wytyczają wyraźnych granic przywilejów, pozostawiając ich szczegółową regu-

⁸ Konwencja w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ z 13 lutego 1946 r. — *Zbiór statutow...*, t. I, s. 68; Konwencja w sprawie przywilejów i immunitetów organizacji wyspecjalizowanych NZ z 21 listopada 1947 r. — „United Nations, Treaty Series” 1947, t. 33, s. 262.

⁹ Analogiczne postanowienia zostały umieszczone w statutach organizacji wyspecjalizowanych, zob. np. art. 40 pkt 2 Konstytucji ILO; art. XI Konstytucji UNESCO; art. 67 Konstytucji WHO; art. 27 (b) Konwencji WMO.

lację umowom dwustronnym państwa siedziby i organizacji oraz prawu wewnętrznemu państwa siedziby. W efekcie decyzja o przyznaniu i zakresie oraz treści przywilejów zależy praktycznie od postawy państwa siedziby organizacji.

Przywileje przedstawicieli państw w siedzibie głównej ONZ

Przywileje reprezentantów państw w Nowym Jorku gwarantuje Porozumienie w sprawie siedziby głównej ONZ zawarte 26 czerwca 1947 roku między ONZ i Stanami Zjednoczonymi¹⁰. Treść tego Porozumienia określa m.in. sytuację prawną, przywileje i immunitety reprezentantów państw w tej Organizacji. W celu uzupełnienia Porozumienia oraz wprowadzenia jego postanowień do prawa wewnętrznego, Stany Zjednoczone wydały dwie ustawy, tj. International Organizations Immunities Act (tzw. ustawę 291 z 1945 roku, zmienioną w 1952 roku) oraz United States Public Law 375 — 80th Congress (tzw. ustawę 357 z 1947 roku)¹¹. Do tych dwu ustaw dołączono z czasem wiele przepisów wykonawczych stanu i miasta Nowy Jork¹².

Szczególne znaczenie do oceny zakresu przywilejów i immunitetów w Nowym Jorku miała ustawa 357, zobowiązująca Prezydenta USA do wprowadzenia i należytego wykonania Porozumienia z 1947 roku. Jednocześnie w tej samej ustawie zastrzeżono, że Stany Zjednoczone w zakresie ochrony swego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego mają prawo do całkowitej kontroli wejścia cudzoziemców na swe terytorium, wyjąwszy dzielnicę siedziby głównej Organizacji. Nadto ustawa 357 upoważniła rząd Stanów Zjednoczonych do wykonywania nieograniczonej kontroli nad przyjazdem osób udających się do siedziby ONZ, do których nie ma zastosowania punkt 11 Porozumienia w sprawie siedziby. W listopadzie 1947 roku Sekretarz Generalny ONZ został powiadomiony notą Departamentu Stanu, że rząd Stanów Zjednoczonych będzie stosował Porozumienie w sprawie siedziby ONZ, ale „z zastrzeżeniem postanowień ustawy 357”¹³.

Wbrew poglądom Departamentu Stanu USA¹⁴ nie można przyjąć hipotezy, że umowa 357 ma charakter zastrzeżenia zgłoszonego do dwustronnego Porozumienia w sprawie siedziby głównej ONZ. Z teorii umów

¹⁰ Zbiór statutów..., t. I, s. 48.

¹¹ United Nations Legislature Series: *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, Nowy Jork 1959, s. 128, 183.

¹² Tamże, s. 204.

¹³ Tamże, s. 136.

¹⁴ Zob. L. Gross: *Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations*, IO 1962, nr 3, s. 497.

międzynarodowych wynika, że zastrzeżenia mogą być zgłaszane wyłącznie do umów wielostronnych, natomiast w przypadku umowy bilateralnej zgłoszenie przez stronę zastrzeżenia ma charakter propozycji do dalszych rokowań¹⁵. Może zatem tylko dziwić, że Sekretarz Generalny nie zareagował na tę notę, akceptując tym samym daleko posuniętą ingerencję rządu USA w sprawę dopuszczenia przedstawicieli państw do siedziby ONZ.

W Porozumieniu z 1947 roku wymieniono osoby, które jako reprezentanci państw członków ONZ korzystają na terytorium Stanów Zjednoczonych z takich samych przywilejów, jakie Stany przyznają akredytowanym przy ich rządzie przedstawicielom dyplomatycznym innych państw (art. V). Znaleźli się tam tylko: stali przedstawiciele państw członkowskich w randze ambasadorów lub ministrów pełnomocnych oraz stali członkowie personelu misji. Konwencja o przywilejach ONZ z 1946 roku przewiduje znacznie szerszy krąg osób upoważnionych do korzystania z przywilejów. Punkt 16 w związku z pkt. 11 tej konwencji wymienia wśród nich wszystkich delegatów, ich zastępców, doradców, rzeczoznawców, techników, sekretarzy delegacji.

Procedura przyznawania przywilejów w siedzibie głównej ONZ ustaliła się wcześniej, bo już w latach 1947—1948. Zgodnie z nią, państwo członkowskie przekazywało Sekcji ds. Protokolarnych Sekretariatu ONZ nazwiska i rangi tych osób, które na mocy art. V Porozumienia mogły być zaliczone do odpowiedniej kategorii osób uprzywilejowanych. Sekretariat przez misję Stanów Zjednoczonych przekazywał te informacje Departamentowi Stanu USA. Po akceptacji przez Sekretarza Stanu misja USA przesyła bezpośrednio do wszystkich zainteresowanych osób noty informacyjne o zakresie i treści przywilejów przyznanych im oraz członkom ich rodzin. Wszystkim osobom uprawnionym do korzystania z przywilejów Departament Stanu wydaje karty identyfikacyjne, potwierdzające ich uprzywilejowany status¹⁶. Do czasu otrzymania „Identification card” przedstawiciele państw w ONZ nie korzystają w USA z przywilejów i immunitetów. Na tym tle doszło w 1962 roku do sporu między Stanami Zjednoczonymi a Kubą. Sprawa znana jako casus Santiesteban Casanova¹⁷, doprowadziła do zaostrenia procedury przyznawania przywilejów. W celu uniknięcia dalszych sporów postulowano całkowite wyeliminowanie zwłoki lub znaczne skrócenie okresu między przybyciem nowego przedstawiciela państwa do ONZ a przyznaniem mu przez rząd USA odpowiednich przywilejów. W tym celu Sekretarz Generalny ONZ zażądał,

¹⁵ Zob. M. Lachs: *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958, s. 123; M. Paszkowski: *Sytuacja prawna ONZ w USA*, SM 1968, nr 8—9, s. 118; R. Szafarz: *Zastrzeżenia do traktatów wielostronnych*, Warszawa 1974, s. 29.

¹⁶ Zob. YILC 1967, t. II, s. 171.

¹⁷ Zob. s.

aby informację o każdym nowym członku misji w ONZ przekazywano zawsze przed jego przybyciem do Organizacji¹⁸.

Wykazy stałych przedstawicieli w ONZ publikuje także od czasu do czasu Sekretariat tej Organizacji. Publikacja nosi nazwę „Niebieskiej Księgi”, jednak umieszczenie w niej nazwiska stałego przedstawiciela nie daje mu automatycznie prawa do korzystania z przywilejów.

Przywileje przedstawicieli państw w organizacjach usytuowanych w Genewie

Pozycję prawną i przywileje reprezentantów państw w Europejskim Biurze ONZ reguluje Porozumienie Tymczasowe między Sekretarzem Generalnym ONZ a Szwajcarską Radą Federalną w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ z 11 czerwca 1946 roku¹⁹. Artykuł IV tego Porozumienia zakłada, że z przywilejów będą w Genewie korzystali zarówno delegaci, jak i inne osoby wymienione w tym artykule.

Członkowie stałych misji akredytowani przy Europejskim Biurze ONZ lub przy genewskich organizacjach wyspecjalizowanych korzystają natomiast z przywilejów na mocy decyzji Szwajcarskiej Rady Federalnej z 31 marca 1948 roku²⁰. Na mocy tej decyzji potwierdzonej powtórnie deklaracją Rady z 20 maja 1958 roku wszystkim przedstawicielom państw (również i obserwatorom) wysyłanym do organizacji międzynarodowych przysługują takie przywileje, z jakich korzystają członkowie misji dyplomatycznych w Bernie pod warunkiem, że ich tytuły i rangi są takie same, jak tytuły i rangi członków misji dyplomatycznych²¹.

O zakresie i treści przywilejów przedstawicieli państw w organizacjach w Genewie decyduje zatem zakres i treść przywilejów przyznawanych przez Szwajcarię przedstawicielom dyplomatycznym tych państw w Bernie. Wiadomo, że w tradycyjnej dwustronnej dyplomacji obowiązuje zasada wzajemności (art. 41 konwencji o stosunkach dyplomatycznych), która sprawia, że w pozycji prawnej dyplomatów przebywających w państwie przyjmującym mogą wystąpić nawet znaczne różnice. Decyzja Szwajcarskiej Rady Federalnej z 1948 roku oraz niektóre układy w sprawie siedziby organizacji przenoszą więc zasadę wzajemności wraz ze wszystkimi jej konsekwencjami na płaszczyznę stosunków wielostronnych.

¹⁸ Zob. YILC 1967, t. II, s. 173.

¹⁹ *Zbiór statutów...*, t. I, s. 81.

²⁰ Zob. „Régime des privilèges et immunités diplomatiques en vigueur en Suisse — YILC 1967, t. II, s. 173.

²¹ Postanowienia podobnej treści mieszczą się również w układach w sprawie siedziby niektórych organizacji wyspecjalizowanych usytuowanych poza Szwajcarią, zob. np. art. XI Układu FAO; art. XIII układu IAEA; art. 18 układu UNESCO.

Sesje poszczególnych organów odbywają się często poza główną siedzibą organizacji. Przywileje przedstawicieli państw uczestniczących w takim spotkaniu wynikają wówczas z odrębnego porozumienia zawartego przez zainteresowaną organizację i państwo, w którym ma się odbyć sesja jej organu.

Uczestnicy XII sesji Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ zwołanej do Santiago korzystali np. z przywilejów na mocy porozumienia z 30 stycznia 1951 roku między ONZ a rządem Chile. Członkom tego organu zagwarantowano na terytorium Chile takie same ułatwienie i przywileje, z jakich korzystali przedstawiciele dyplomacji akredytowani w Santiago²². Analogicznie rozwiązano problem przywilejów uczestników VI sesji Zgromadzenia Ogólnego zwołanej do Paryża. Podstawą przyznania im przywilejów było porozumienie Sekretarza Generalnego ONZ i rządu Francji z 17 kwietnia 1951 roku, przy czym przedstawiciele państw korzystali z przywilejów nie tylko w czasie pobytu w Paryżu, ale także w czasie podróży po terytorium francuskim (art. XVI porozumienia)²³.

Przedstawiciele państw na konferencje zwoływane pod auspicjami organizacji międzynarodowych korzystają z przywilejów i immunitetów na nieco zbliżonych zasadach. Podstawy prawne przywilejów mieszczą się także w specjalnych porozumieniach organizacji zwołującej konferencję i państwa, które czasowo udziela jej swego terytorium. Odmienne bywa jednak określany zakres tych przywilejów. Nie spotyka się w tych porozumieniach klauzuli o zrównaniu przywilejów uczestników konferencji z przywilejami przedstawicieli dyplomatycznych akredytowanych w danym państwie. Najczęściej strony powołują się w takim porozumieniu na odpowiednie postanowienia konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ z 1946 roku, proponując wszystkim uczestnikom konferencji przywileje, z jakich korzystają przedstawiciele państw w ONZ²⁴.

Uczestnicy wiedeńskich konferencji o stosunkach dyplomatycznych (1961) i konsularnych (1963) korzystali na podstawie specjalnych porozumień podpisanych przez ONZ i rząd Austrii z takich samych przywilejów i immunitetów, jakie otrzymali na mocy układu w sprawie siedziby IAEA przedstawiciele państw w tej organizacji²⁵.

²² Zob. YILC 1967, t. II, s. 173.

²³ Tamże.

²⁴ Zob. np. art. X porozumienia z 23 sierpnia 1961 r. między ONZ a Włochami w sprawie zwoływania konferencji poświęconej nowym źródłom energii, „United Nations, Treaty Series” 1961, t. 405, s. 3; porozumienie z 24 czerwca 1962 r. między ONZ a RFN w sprawie międzynarodowej technicznej konferencji ONZ poświęconej mapie świata w milionowej skali, „United Nations, Treaty Series” 1962, t. 434, s. 249.

²⁵ Zob. porozumienie z 27 lutego 1961 r. i porozumienie z 29 stycznia 1963 r., „United Nations, Treaty Series” 1963, t. 394, s. 27.

O ile konieczność zapewnienia przywilejów przedstawicielom państw członkowskich nie podlegała nigdy dyskusji, to przywileje obserwatorów państw nie należących do organizacji nie zawsze mają równie wyraźne podstawy prawne. Niektórzy autorzy²⁶ w związku z tym uważają, że np. stali obserwatorzy w ONZ korzystają jedynie z takich przywilejów i immunitetów, jakie na zasadzie specjalnego gestu kurtuazji przyznają im władze USA. W literaturze można także spotkać pogląd, że niektóre szczególne uprawnienia obserwatorów mogą jedynie pośrednio wynikać z art. 11 Porozumienia w sprawie siedziby głównej ONZ z 1947 roku. Zapewnienie obserwatorom w ONZ odpowiednich przywilejów odbywa się w praktyce w następujący sposób: szefów stałych misji obserwatorów włącza się formalnie do składu misji dyplomatycznej danego państwa w Waszyngtonie, a członków misji obserwatorów w skład personelu konsularnego korzystającego z przywilejów konsularnych²⁷. Nadto dział 8 cytowanej już ustawy 291 uzależnia przyznanie przywilejów od zaakceptowania danej osoby jako oficjalnego przedstawiciela państwa przez Sekretarza Stanu. W sytuacji, gdy państwa utrzymują stosunki dyplomatyczne z USA, nie ma żadnego problemu, ponieważ mianują one najczęściej stałymi obserwatorami członków swoich misji dyplomatycznych akredytowanych w Waszyngtonie.

W związku z ewentualnością ustanowienia przy ONZ w Nowym Jorku stałych obserwatorów państw, z którymi Stany Zjednoczone nie utrzymywały stosunków dyplomatycznych, przeprowadzono wstępny sondaż zmierzający do zebrania opinii, czy władze amerykańskie nie będą stawiały przeszkód w dopuszczaniu obserwatorów tych państw do siedziby ONZ. Z wyników tego nieoficjalnego sondażu można wywnioskować, że rząd Stanów Zjednoczonych odmówiłby wiz wjazdowych obserwatorom tych państw, których rządów nie uznaje²⁸. Stanowisko takie jest oczywiście sprzeczne z konkretnymi zobowiązaniami Stanów Zjednoczonych wobec ONZ, zaciągniętymi w momencie zawarcia układu w sprawie siedziby ONZ. Przyjmuje się, że tylko właściwa organizacja międzynarodowa decyduje, komu, w jakich sytuacjach i na jak długo należy umożliwić dostęp do jej siedziby²⁹. Ewentualna odmowa udzielenia wiz przez Stany Zjednoczone obserwatorom państw przez nie nie uznawanych by-

²⁶ Zob. J. Sutor: *Przywileje...*, s. 179.

²⁷ Zob. A. G. Mower: *Observer Countries...*, s. 274; J. Machowski: *Aspekty...*, s. 99.

²⁸ Zob. R. Sonnenfeld: *Przywileje i immunitety przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych*, SM 1972, nr 12, s. 120.

²⁹ Zob. R. Goy: *Le droit d'accès au siège des organisations internationales public*, RCADI 1962, nr 2, s. 365—366.

taby, jak to niejednokrotnie podkreślano³⁰, pogwałceniem prawa międzynarodowego.

W FAO natomiast przywileje obserwatorów wynikają z układu w sprawie siedziby tej organizacji. Rząd włoski przyznał obserwatorom w FAO w czasie wykonywania ich funkcji, podczas podróży do lub z okręgu Głównej Siedziby, względnie innego miejsca posiedzenia, liczne przywileje. Oto przykładowo niektóre z nich wyliczone w art. XII tego układu: immunitet od aresztu osobistego lub zatrzymania oraz zajęcia osobistego i służbowego bagażu obserwatora, pełny immunitet sądowy w związku z przemówieniem lub oświadczeniami na piśmie, nietykalność wszystkich papierów i dokumentów, prawo używania szyfrów, jak również wysyłania lub otrzymywania dokumentów i korespondencji przez kurierów lub w opieczętowanych walizach³¹.

Obserwatorzy państw na sesjach Konferencji UNESCO są także wyposażeni w przywileje. Ich podstawą jest układ w sprawie siedziby UNESCO oraz przywilejów i immunitetów tej Organizacji na terytorium Francji z lipca 1954 roku³².

Nie zawsze jednak mamy do czynienia z tak jasną sytuacją prawną. Niekiedy układ w sprawie siedziby nie reguluje kwestii przywilejów obserwatorów, albo dana organizacja w ogóle nie zawarła takiego układu. Spośród organizacji wyspecjalizowanych mających siedzibę na terytorium Szwajcarii ani ITU, ani UPU, ani GATT nie zawarły z rządem szwajcarskim umowy w sprawie siedziby. W analogicznej sytuacji jest IMCO, mająca swą siedzibę w Londynie. W takich przypadkach o zakresie i treści przywilejów obserwatorów decyduje najczęściej rząd państwa siedziby albo nawet sama organizacja. Sytuacja, w której decyzja upoważnionego organu organizacji stała się podstawą do przyznania przywilejów obserwatorom, miała miejsce w UNESCO w 1950 roku. Wtedy to Republika Costa Rica, nie mając możliwości przystąpienia do UNESCO w charakterze członka, wysłała do tej organizacji swego obserwatora. W UNESCO zaczęto się zastanawiać, czy ten obserwator powinien korzystać z przywilejów, a jeśli tak — to w jakim zakresie. Po długich rozważaniach Komitet Wykonawczy upoważnił Dyrektora Generalnego UNESCO do przyznania obserwatorom państw nieczłon-

³⁰ Zob. J. Machowski: *Aspekty...*, s. 100—101. Teza ta znajduje potwierdzenie także w praktyce Ligi Narodów, Rząd szwajcarski niejednokrotnie podkreślał, że przyznanie prawa swobodnego dostępu do siedziby Ligi Narodów w Genewie należy do kompetencji tej Organizacji. — zob. „Journal Officiel de la Société des Nations” [marzec] 1926, s. 448. Również art. 82 konwencji z 1975 r. wyraźnie stwierdza, że nieuznawanie lub brak stosunków dyplomatycznych pozostaje bez wpływu na prawa i obowiązki państwa siedziby i państwa wysyłającego.

³¹ Zob. *Zbiór statutów...*, t. II, s. 287.

³² Zob. *Zbiór statutów...*, t. II, s. 376.

kowskich uprawnień w pełni identycznych jak te, z których korzystają stali delegaci państw członkowskich³³.

Przywileje obserwatorów nie zawsze wynikają z wyraźnych przepisów prawnych. Niekiedy bywa tak, że ani przepisy organizacji, ani decyzje państwa siedziby nie regulują tej kwestii. Wówczas przywileje obserwatorów są wynikiem ustalonej praktyki organizacji lub zwyczajów panujących w państwie siedziby.

Obserwatorzy państw w organizacjach z siedzibą w Paryżu nabywają zazwyczaj przywileje wtedy, gdy zostaną włączeni w skład misji dyplomatycznej swego państwa akredytowanej w Paryżu³⁴. Zgodnie z tą zasadą postąpił np. rząd Jugosławii, kiedy w 1961 roku włączył członków swojej misji obserwatorów wysłanej do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OWGR) w skład jugosławiańskiej ambasady w Paryżu. Dzięki temu zabiegowi obserwatorzy Jugosławii w OWGR mogli korzystać na terytorium Francji z przywilejów dyplomatycznych³⁵.

Przedstawiciele państw w organizacjach międzynarodowych korzystają z przywilejów na podstawie aktów prawa międzynarodowego różnej rangi oraz odpowiednich decyzji państw siedzib. KPM podjęła próbę ujednolicenia tych przepisów. Wynikiem jej działalności są uchwalone, ale jeszcze nie obowiązujące, art. 28—38 oraz art. 51—68 konwencji z 1975 roku dotyczące przywilejów stałych misji i delegacji państw w organizacjach i na konferencjach międzynarodowych. Oparcie przywilejów przedstawicieli państw w organizacjach powszechnych na nowych, jednolitych przepisach będzie jednak możliwe dopiero po przyjęciu całej konwencji i to przede wszystkim przez państwa siedziby tych organizacji. Obserwacja dotychczasowego krytycznego stosunku państw siedzib zwłaszcza do przepisów regulujących zakres i treść przywilejów³⁶ nie skłania do optymistycznych wniosków. Wydaje się, że w najbliższym czasie podstawy prawne przywilejów w poszczególnych organizacjach pozostaną nadal niezmienione.

Charakterystyka przywilejów

Prawo i praktyka międzynarodowa³⁷ oraz literatura dotycząca przywilejów dyplomatycznych w ogóle pozwalają odróżnić także wśród przy-

³³ Zob. Raport Komitetu z 27 lipca 1951 r. w UNESCO, Doc.26/Ex/37.

³⁴ Zob. P. Gerbet: *Conclusion...*, s. 342.

³⁵ Zob. Z. M. Klepacki: *Zachodnioeuropejskie organizacje...*, s. 49.

³⁶ Zob. np. głosy w dyskusji przedstawicieli: Szwajcarii, Włoch, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Kanady — *Konferencja...*, s. 219—243 oraz 277—334.

³⁷ Zob. S. E. Nahlik: *Narodziny...*, s. 144—222.

wilejów przedstawicieli państw w organizacjach takie, które odnoszą się do:

- a) osoby szefa lub delegacji,
- b) członków personelu misji lub delegacji,
- c) rodzin szefa i personelu misji lub delegacji,
- d) pomieszczeń misji, rezydencji prywatnej szefa i mieszkań członków personelu misji lub delegacji³⁸.

Ich treść, uzależniona od przedmiotu ochrony lub uprawnienia, jest różna, przy czym pozwala na ujęcie wszystkich przywilejów w dwie grupy, obejmujące: 1) ułatwienie ogólne, 2) ułatwienia szczegółowe³⁹.

Ułatwienia ogólne

Obowiązek udzielenia przedstawicielom państw ułatwień ogólnych spoczywa na organizacji oraz państwie siedziby, przy czym państwo siedziby obciążone jest znacznie poważniej niż organizacja.

W nauce prawa międzynarodowego, a także w praktyce państw ugruntowała się zasada, zgodnie z którą państwo siedziby ma obowiązek ochrony, w granicach swego zwierzchnictwa terytorialnego, słusznych praw innych państw⁴⁰.

Aktualne przepisy prawne nie formułują wyraźnie obowiązków państwa siedziby wobec przedstawicieli państw w organizacji. Obowiązki te można jednak wyprowadzić z niektórych ogólnych postanowień układów w sprawie siedziby organizacji, np. z przepisów określających swobodę działania organizacji na terytorium państwa siedziby. Układ dotyczy siedziby ILO w Szwajcarii stanowi np., że „Szwajcarska Rada Federalna przyznaje Międzynarodowej Organizacji Pracy prawo do niezależności i swobody działania należne jej jako międzynarodowej instytucji” (art. 1). Szwajcaria zatem nie tylko godzi się z funkcjonowaniem ILO na jej terytorium, ale ma także obowiązek zapewnienia organizacji i przybywającym do niej osobom najlepsze warunki prowadzenia działalności. Także konwencja z 1975 roku nakłada na państwa siedziby obowiązek udzielenia przedstawicielom państw w organizacji wszelkich niezbędnych ułatwień (art. 20 pkt 1 i art. 51 pkt 1). Organizacja natomiast przyznaje tylko ułatwienia leżące w jej kompetencji (art. 20 pkt 2 art. i art. 51, pkt 2) oraz czuwa nad prawidłowym wykorzystaniem tych przywilejów (art. 22, art. 53).

Nigdzie bliżej nie określono charakteru i treści ułatwień ogólnych.

³⁸ Zob. S. Hubert: *Prawo narodów*, Wrocław 1949, s. 43.

³⁹ Zob. Ph. Cahier: *Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où ils résident*, Milano 1959, s. 446.

⁴⁰ Zob. J. Sutor: *Przywileje...*, s. 46—49.

Próba ich zestawienia byłaby trudna i chyba niepotrzebna. Wydaje się, że „ułatwienia ogólne” powinny odgrywać rolę „zaworu bezpieczeństwa” i mieć zastosowanie zawsze wówczas, gdy nie ma odpowiednich postanowień szczegółowych. Nie wdając się tutaj w ocenę, czy ogólne obowiązki państwa siedziby i organizacji wobec przedstawicieli państw są wystarczające i należyte sformułowane, należy podkreślić, że konwencja z 1975 roku po raz pierwszy w stosunkach państwa — organizacje proponuje jednolite zasady adresowane do wszystkich państw siedzib i wszystkich powszechnych organizacji. Stosowanie tych zasad pozwoliłoby na dalsze jednolite uregulowanie szczegółowych przywilejów przysługujących reprezentantom państw w organizacjach międzynarodowych.

Ułatwienia szczegółowe

Ułatwienia szczegółowe można charakteryzować za pomocą rozmaitych kryteriów. Wydaje się jednak, że najwłaściwszą ocenę można przeprowadzić stosując podział przywilejów według kategorii podmiotów, które z nich korzystają. Pozwoli to na wyodrębnienie przywilejów przysługujących stałym misjom i delegatom państw przy organizacjach międzynarodowych oraz przywilejów osobistych członków tych misji i delegacji.

Przywileje stałych misji i delegacji

Pomieszczenia misji i delegacji, tj. budynki lub ich części wraz z przyległymi terenami, korzystają z przywileju nietykalności. Władze państwa siedziby nie mają w związku z tym przywilejem prawa wstępu do ich pomieszczeń, chyba że uzyskają zgodę szefa misji lub delegacji.

Przywilej nietykalności pomieszczeń wykształcił się w praktyce tradycyjnej dyplomacji dwustronnej, a następnie został ujęty zarówno w konwencji o stosunkach dyplomatycznych (art. 22), konsularnych (art. 31), jak i w konwencji o misjach specjalnych (art. 25). Z nietykalności korzystały także pomieszczenia misji państw przy organizacjach. Przywilej ich nietykalności nie został co prawda wyraźnie sprecyzowany w obowiązujących przepisach prawa międzynarodowego, ale znalazł potwierdzenie we wspólnej praktyce państw i organizacji⁴¹.

Konwencja z 1975 roku ujmuje tylko przywilej nietykalności pomieszczeń stałych misji (art. 23), nie zawiera natomiast postanowień chroniących pomieszczenia delegacji państw na sesje organów organi-

⁴¹ Zob. YILC 1967, t. II, s. 187 i 201.

zacji. W dyskusji nad projektem art. 23 próbowano przeforsować zasadę, że w szczególnych przypadkach (np. pożaru lub innego zdarzenia grożącego bezpieczeństwu publicznemu) władze państwa siedziby mogą wejść na teren misji bez zgody jej szefa. Większość państw odebrała tę „nowość” jako próbę wyraźnego ograniczenia przywileju nietykalności pomieszczeń misji i głosowała przeciwko tzw. „fire clause”.

Podobny problem wypłynął podczas dyskusji nad projektem art. 54 (nietykalność pomieszczeń delegacji). Wskutek zdecydowanej opozycji przede wszystkim państw siedzib art. 54 nie uzyskał wymaganej większości głosów i w rezultacie w konwencji brak przepisu gwarantującego nietykalność pomieszczeń delegacji⁴². Wydaje się, że przynajmniej w tym przypadku państwa siedziby zostały w pełni usatysfakcjonowane.

Nietykalność archiwów i dokumentów misji i delegacji gwarantują zarówno konwencje o przywilejach organizacji, jak i niektóre układy w sprawie siedziby⁴³. Przywilej ten został potwierdzony także w art. 25 i art. 55 konwencji z 1975 roku. Z podobnej nietykalności korzysta oficjalna korespondencja misji i delegacji. Zwrot „korespondencja oficjalna” oznacza wszelką korespondencję dotyczącą działalności oraz zadań misji i delegacji⁴⁴.

Wśród przywilejów tej grupy należy także wymienić zwolnienie pomieszczeń misji i delegacji od opodatkowania. Przepisy te, wzorowane na odpowiednich postanowieniach konwencji dyplomatycznej (art. 23), konsularnej (art. 32) i o misjach specjalnych (art. 24), zostały ujęte w art. 24 i art. 54 konwencji z 1975 roku.

Prawidłowe funkcjonowanie misji i delegacji wymaga częstego kontaktu z państwem wysyłającym. Tę możliwość zapewnia misjom i delegacjom państwo siedziby, ujmując ją w formę przywileju nazywanego swobodą porozumiewania się. Misje i delegacje mogą się porozumiewać swobodnie z takimi organami państwa wysyłającego, jak: rząd, jego stałe misje dyplomatyczne, placówki konsularne, stałe misje, stałe misje obserwatorów, misje specjalne i delegacje, delegacje obserwatorów przy innych organizacjach międzynarodowych. Misje i delegacje wykorzystywały do celów komunikacji z państwem wysyłającym rozmaite środki, a przede wszystkim depesze kodowe lub szyfrowane, kurierów oraz kurierów *ad hoc*, a także przekazywanie poczty za pośrednictwem kapitana handlowego statku morskiego lub powietrznego. Powierzenie poczty dy-

⁴² Zob. *Konferencja...*, s. 38—39 oraz J. G. Fennessy: *The 1975 Vienna Convention...*, s. 69—70.

⁴³ Zob. np. pkt 11 (b) konwencji w sprawie przywilejów ONZ (1946 r.); pkt 13 (b) konwencji w sprawie przywilejów organizacji wyspecjalizowanych (1947 r.); art. XII układu w sprawie siedziby FAO.

⁴⁴ Zob. art. 27 pkt 2, 3 oraz art. 57 pkt 2 konwencji z 1975 r.; por. także art. 27 pkt 2 konwencji o stosunkach dyplomatycznych; art. 35 pkt 2 konwencji o stosunkach konsularnych i art. 28 konwencji w sprawie misji specjalnych.

plomatycznej kapitanowi statku powietrznego przewidywała już konwencja o stosunkach dyplomatycznych (art. 27 pkt 7), ale nie upoważnia do wykonywania tej funkcji kapitana statku morskiego. Konwencja z 1975 roku, wzorując się zresztą na konwencji o misjach specjalnych, zaproponowała, aby do przewozu poczty misji lub delegacji wykorzystać także kapitana statku morskiego (art. 27 pkt 7 i art. 57 pkt 8).

Prawo misji i delegacji do używania szyfrów, posługiwania się kurierami dyplomatycznymi itp. potwierdzają oprócz właściwych konwencji i układów w sprawie siedzib organizacji⁴⁵ także przepisy wewnętrzne państw siedzib np. art. 33 Swiss Custom Regulation z 23 kwietnia 1952 roku i odpowiednie ustawy Stanów Zjednoczonych⁴⁶. Konwencja z 1975 roku także zaakceptowała wszystkie znane uprzednio sposoby porozumienia się misji i delegacji z państwem wysyłającym (art. 27 i art. 57).

Przy przewozie przedmiotów przeznaczonych do użytku służbowego misje i delegacje korzystają ze zwolnień od opłat celnych i kontroli (art. 35 pkt 1 a, art. 65 pkt 1 a konwencji). Konwencja z 1975 roku przyznaje także prawo używania flagi i godła na pomieszczeniach misji, rezydencji prywatnej oraz do oznaczenia środków transportu szefa misji (art. 19).

Przywileje osobiste szefa i członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji

Nietykalność szefa i członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji nie budzi ani w prawie międzynarodowym, ani w praktyce żadnych wątpliwości. W konsekwencji tego przywileju zarówno szef, jak i członkowie misji i delegacji nie mogą być pod żadnym pozorem zatrzymani ani aresztowani. Państwo siedziby powinno ich traktować z należyтым szacunkiem i wszelkimi sposobami zapobiegać zamachom na ich wolność i godność, a jeśli już taki zamach nastąpił — ścigać i ukarać te osoby, które się go dopuściły.

Obowiązek ścigania i ukarania sprawcy zamachu na członka misji lub delegacji państwa w organizacji nakłada na państwa siedziby konwencja z 1975 roku (art. 28 i art. 58). W porównaniu z nietykalnością tradycyjnego przedstawiciela dyplomatycznego czy konsularnego⁴⁷ konwencja proponuje poważne rozszerzenie przywileju nietykalności osobistej.

Poprawkę przewidującą ściganie i ukaranie osób winnych zamachu na członka misji lub delegacji zgłosiła do projektu konwencji Ukraina

⁴⁵ Zob. np. pkt 11 c konwencji o przywilejach ONZ z 1946 r.; pkt 9 c porozumienia ONZ ze Szwajcarią z 1946 r.

⁴⁶ Zob. YILC 1967, t. II, s. 188.

⁴⁷ Zob. art. 29 konwencji o stosunkach dyplomatycznych; art. 41 konwencji o stosunkach konsularnych.

SSR. Poprawkę podyktowaną troską o bezpieczeństwo przedstawicieli wszystkich państw w organizacjach bardzo niechętnie przyjmowały państwa siedziby, a zwłaszcza USA. W uzasadnieniu swego stanowiska Stany Zjednoczone wskazywały, że istnieje już konwencja o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z międzynarodowej ochrony⁴⁸, a obowiązek ścigania i ukarania jest dla państw siedzib zbyt uciążliwy, często wręcz nie do spełnienia, chyba że osoby dotknięte zamachem zgodzą się występować w procesach rozpatrujących takie sprawy⁴⁹. W głosowaniu nad tym artykułem zwyciężył zdrowy rozsądek i troska o bezpieczeństwo dyplomatów. Poważnemu rozszerzeniu uległy w ten sposób konsekwencje naruszenia przywileju nietykalności.

W celu zrozumienia uciążliwych obowiązków państw siedzib w zakresie ścigania i karania obóć winnych zamachu nałożono na państwa wysyłające obowiązek udzielenia jak najdalej idącej pomocy w ściganiu i prowadzeniu śledztwa przeciwko takim osobom.

W praktyce ciągle jeszcze zbyt często zdarzają się przypadki pogwałcenia nietykalności osobistej przedstawicieli państw w organizacjach. Szczególnie drażliwe i trudne są sytuacje, gdy władze państwa siedziby nie respektują nietykalności przedstawicieli państw w organizacjach.

Do najbardziej znanych przypadków można zaliczyć casus Santiestebana Casanovy z 1962 roku. Stan faktyczny sprawy był następujący: 3 października 1962 roku przybył na terytorium USA nowo mianowany przedstawiciel Kuby w ONZ Santiesteban Casanova posiadający kubański paszport dyplomatyczny oraz wizę wjazdową G-1, tzn. taką, jaką otrzymują od rządu USA członkowie stałych misji w ONZ. Zarówno szef protokołu ONZ, jak i stała misja USA zostały uprzednio zawiadomione o dacie jego przyjazdu. Nazwisko Santiestebana zostało umieszczone w tzw. „Niebieskiej Księdze”, w której sekretariat ONZ publikuje nazwiska członków stałych misji. Wraz z dwoma innymi członkami kubańskiej misji w ONZ Santiesteban został aresztowany pod zarzutem dokonania akcji sabotażowych godzących w bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie rząd Stanów Zjednoczonych stwierdził, że Santiesteban jeszcze nie zdołał nabyć przywilejów i jako osoba nie korzystająca ze specjalnej ochrony będzie pociągnięty do odpowiedzialności na mocy prawa federalnego.

Nie ulegało natomiast wątpliwości, że dwaj pozostali członkowie misji kubańskiej, wypełniający od dawna swoje funkcje w ONZ, korzystają z całą pewnością z przywilejów, w tym także z przywileju nietykalności. W związku z tym rząd USA zażądał, aby oni natychmiast opuścili terytorium Stanów Zjednoczonych.

⁴⁸ Zob. „Zbiór Dokumentów” [PISM] 1973, nr 12, s. 1958.

⁴⁹ Zob. J. G. Fennessy: *The 1975 Vienna Convention...*, s. 70.

Stała misja Kuby złożyła protest na ręce Sekretarza Generalnego słusznie twierdząc, że działalność władz USA, a szczególnie aresztowanie jej przedstawicieli w ONZ, jest ewidentnym pogwałceniem przywilejów zagwarantowanych w pkt. 15 (2) układu w sprawie siedziby Organizacji z 1947 roku. Należy zaznaczyć, że w tym czasie trwał tzw. kryzys karaibski i stosunki między Kubą a Stanami były wyjątkowo napięte. Władze USA, nie licząc się ani ze swymi międzynarodowymi zobowiązaniami, ani z opinią publiczną doprowadziły do procesu. Incydent w wyniku dwustronnych negocjacji zainteresowanych państw został zakończony na początku 1963 roku, a Santiestebana wymieniono za obywatela amerykańskiego przebywającego na Kubie⁵⁰.

Zarówno sytuacja faktyczna, jak i reakcja państwa siedziby zmienia się zupełnie, gdy nietykalność przedstawicieli państw zostaje naruszona w wyniku ataku dokonanego przez obywatela państwa siedziby. W 1964 roku np. grupa 16—19-letnich wyrostków zaatakowała i pobiła sekretarza misji Mauretanii w ONZ. W związku z tym incydem 55 przedstawicieli państw członków ONZ złożyło na ręce Sekretarza Generalnego wspólny list wyrażający ich głębokie zaniepokojenie i oburzenie, zwłaszcza że zaatakowanym był „kolorowy”. Władze USA wyraziły żal i przeprosiły za tę sytuację zarówno rząd, jak i misję Mauretanii⁵¹. Niektóre państwa siedziby wprowadziły do swego prawa wewnętrznego odpowiednie przepisy ułatwiające karanie osób dopuszczających się zamachu, a nawet obrazy reprezentantów innych państw w organizacjach. Szwajcarski kodeks karny przewiduje np. w art. 296, że osoba, która „publicznie obraziła przedstawiciela obcego państwa w organizacji międzynarodowej, podlega karze więzienia lub grzywny”⁵².

Z przywileju nietykalności korzysta także prywatna rezydencja szefa i mieszkania członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji (art. 29 i art. 59 konwencji z 1975 roku). Niektórzy autorzy interpretują przywilej nietykalności pomieszczeń bardzo szeroko twierdząc, że obejmuje on nawet pomieszczenia czasowo zajmowane przez delegatów, jak np. pokój w hotelu, przedział sypialny w pociągu, kajuta na statku⁵³.

Wśród ułatwień przyznanych członkom misji i delegacji istotne miejsce zajmuje immunitet jurysdykcyjny. Korzystające z niego osoby nie podlegają jurysdykcji karnej państwa siedziby, a tylko w ograniczonym zakresie jurysdykcji cywilnej i administracyjnej. Potwierdzają ten immunitet zarówno obowiązujące porozumienia międzynarodowe⁵⁴, prawo we-

⁵⁰ Zob. YILC 1967, t. II, s. 172.

⁵¹ Tamże, s. 179.

⁵² Tamże, s. 199.

⁵³ Zob. B. W. Ganiuszkin: *Dyplomatyczne prawo*., s. 113—114.

⁵⁴ Zob. np. pkt 11 (a) konwencji o przywilejach ONZ; pkt 9 (a) porozumienia w sprawie siedziby ONZ w Szwajcarii; pkt 7 (b) konwencji o przywilejach organizacji wyspecjalizowanych.

wewnętrzne państw siedzib⁵⁵, jak i konwencja wiedeńska z 1975 roku (art. 30 i art. 60).

W dotychczasowej praktyce zakres immunitetu jurysdykcyjnego nie jest w poszczególnych siedzibach organizacji jednolity. Przedstawiciele państw w ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych otrzymali na mocy konwencji o przywilejach tych organizacji pełny immunitet sądowy w związku z ich przemówieniami, oświadczeniami na piśmie oraz oficjalną działalnością. Także w FAO celem tego immunitetu jest przede wszystkim ochrona urzędowych czynności dyplomatów. Uczestnicy posiedzeń tej organizacji korzystają na terytorium Włoch z immunitetu sądowego na podstawie art. XII dział 25 układu w sprawie siedziby FAO. W artykule tym stwierdzono, że pełny immunitet sądowy przyznaje się przedstawicielom w związku z ich przemówieniami lub oświadczeniami na piśmie oraz wszelkimi czynnościami dokonanymi przez nich podczas wykonywania funkcji urzędowych nawet wtedy, gdy zainteresowane osoby nie są już zatrudnione przy wykonywaniu tych funkcji⁵⁶.

W niektórych państwach immunitet sądowy jest nieco ograniczony i nie chroni dyplomaty, jeśli np. został schwytany „na gorącym uczynku”⁵⁷. Należy podkreślić, że wszelkie przypadki ograniczenia lub wyłączenia immunitetu jurysdykcyjnego muszą być nie tylko wyraźnie wyszczególnione w prawie wewnętrznym państwa siedziby, ale także podane do wiadomości zainteresowanym dyplomatom. Sytuacje, w których np. immunitet od jurysdykcji cywilnej i administracyjnej nie chroni szefa i członków misji (art. 30 pkt 12 c konwencji z 1975 roku), są analogiczne do wyjątków wymienionych w art. 31 pkt 1a-c konwencji o stosunkach dyplomatycznych. Natomiast immunitet jurysdykcyjny szefa i członków delegacji ma wyraźnie funkcjonalny charakter i zgodnie z art. 60 pkt. 1 konwencji z 1975 roku obejmuje wszystkie działania delegatów związane z wypełnieniem ich urzędowych funkcji⁵⁸.

Immunitet jurysdykcyjny obejmuje także zakaz stosowania wobec szefa i członków personelu misji i delegacji środków egzekucyjnych (art. 30 pkt 2 i art. 60 pkt 2) oraz zwolnienie tych osób od obowiązku składania zeznań (art. 30 pkt 3 i art. 60).

Immunitet sądowy chroni przedstawicieli państw na terytorium państwa siedziby, ale nie uchyla wobec tych osób jurysdykcji państwa wysyłającego (art. 30 pkt 4 i art. 60 pkt 5). Konwencja z 1975 roku przewiduje, wzorem tradycyjnej dyplomacji bilateralnej, możliwość zrzeczenia się immunitetu jurysdykcyjnego przez państwo wysyłające. Warunki,

⁵⁵ Zob. YILC 1967, t. s. 179—181.

⁵⁶ *Zbiór statutów...*, t. II, s. 287—288.

⁵⁷ Zob. YILC 1967, t. II, s. 199.

⁵⁸ Por. art. 43 konwencji o stosunkach konsularnych.

na jakich może to nastąpić, określa dla stałych przedstawicieli art. 31, a dla delegatów art. 62.

Do grupy przywilejów osobistych należy także zaliczyć wyjęcie przedstawicieli spod przepisów o ubezpieczeniach socjalnych (art. 32 i art. 62 konwencji z 1975 roku), zwolnienie ich w państwie siedziby od podatków i opłat (art. 33 i art. 63), od świadczeń osobistych (art. 34 i art. 64), od obowiązków celnych i kontroli (art. 35 i art. 65). Treść tych przywilejów jest analogiczna do odpowiednich postanowień konwencji o stosunkach dyplomatycznych i dlatego nie wymaga dodatkowej charakterystyki⁵⁹.

Należy tu jeszcze wspomnieć o propozycji konwencji z 1975 roku, aby w pewnych sytuacjach szefowie delegacji państw korzystali z szerzej zakreślonych przywilejów niż to zakładają obowiązujące przepisy. Artykuł 50 przewiduje, że gdy na czele delegacji stoi głowa państwa, szef rządu, minister spraw zagranicznych lub inna osoba wysokiej rangi, to korzysta ona w państwie siedziby i w państwach trzecich dodatkowo z takich przywilejów i immunitetów, jakie przyznają tym osobom odpowiednie przepisy prawa międzynarodowego.

Lista wymienionych przywilejów będzie kompletna dopiero wówczas, gdy zostaną uwzględnione wszystkie często drobne ułatwienia wynikające z przepisów wewnętrznych państw siedzib⁶⁰. Na marginesie wypada także zaznaczyć, że w Polsce przepisy o przywilejach i immunitetach dyplomatycznych mieszczą się w rozmaitych aktach prawnych i jak dotąd nie podjęto próby ich uporządkowania⁶¹.

Przywileje innych osób

Konwencja z 1975 roku wymienia wśród osób upoważnionych do korzystania z przywilejów obok szefa i członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji także inne osoby. Należą do nich zgodnie z art. 36 i art. 66 następujące kategorie osób:

⁵⁹ Por. art. 34—37 konwencji o stosunkach dyplomatycznych.

⁶⁰ W Genewie np. członkowie stałych misji mogą kupić bez podatku jeden samochód rocznie. Korzystają oni także z ulg przy zakupie benzyny, wydawaniu praw jazdy i rejestracji samochodów. Zob. B. W. Ganiuszkin: *Dyplomatyczne prawo...*, s. 131. W Nowym Jorku samochody członków stałych misji w ONZ są oznaczone za zgodą władz miejskich tablicą rejestracyjną ze znakami „DPL”. To oznaczenie nie zapewnia im jeszcze uprzywilejowanej sytuacji, ale ułatwia wykonywanie pewnych codziennych czynności, np. korzystanie z miejsc na parkingach itp. Używanie tak oznaczonych samochodów prowadzi niekiedy do sporów z władzami miasta. W 1962 r. przedstawiciele państw-członków ONZ z grupy afro-azjatyckiej skierowali na ręce Sekretarza Generalnego ONZ protest, w którym żalili się, że władze miejskie odholowały z parkingu ich samochody, mimo że były oznaczone tablicą „DPL”. W proteście przyznano jednak lojalnie, że samochody zostały zaparkowane naprzeciwko hydrantu przeciwpożarowego — zob. YILC 1967, t. II, s. 186.

⁶¹ Zob. S. E. Nahlik: *Osobowe...*, s. 253—257.

- 1) członkowie rodziny szefa misji pozostający z nim we wspólnocie domowej i członkowie rodziny, jeżeli mu towarzyszą;
- 2) członkowie rodziny osób wchodzących w skład personelu dyplomatycznego misji i delegacji;
- 3) członkowie personelu administracyjnego i technicznego misji i delegacji oraz członkowie ich rodziny;
- 4) członkowie personelu pomocniczego misji i delegacji;
- 5) prywatna służba misji i delegacji.

Zakres przywilejów, z których korzystają te osoby, jest niemal taki sam, jak przywileje szefa i członków personelu dyplomatycznego misji i delegacji. Wynika to jednoznacznie z treści art. 36 i art. 66 konwencji z 1975 roku. Istotne ograniczenie w tej materii stanowi tylko art. 37 konwencji przewidujący, że obywatelstwo państwa siedziby lub stały pobyt reprezentanta na jego terytorium uniemożliwia korzystanie z przywilejów. Wyjątek od tej zasady polega na przyznaniu im jedynie immunitetu jurysdykcyjnego odnośnie do czynności urzędowych wykonywanych podczas pełnienia funkcji. Pod każdym innym względem korzystają oni z przywilejów i immunitetów jedynie w zakresie dozwolonym przez państwo gospodarza.

Zakres przywilejów przewidzianych w konwencji z 1975 roku dla członków personelu administracyjnego, technicznego, ich rodzin i służby prywatnej misji i delegacji jest odmienny od dotychczas obowiązujących uregulowań, a zwłaszcza od art. IV konwencji o przywilejach ONZ oraz art. V konwencji o przywilejach organizacji wyspecjalizowanych ujętych w art. 36 i art. 66 konwencji.

Proponowane przez KPM rozszerzenie zakresu przywilejów, mimo że jest odbiciem aktualnej praktyki międzynarodowej, spotkało się z krytyką przedstawicieli państw siedzib organizacji. W dyskusji nad projektem art. 36 przedstawiciel USA stwierdził, że jego delegacja nie podziela opinii, jakoby wszystkie przywileje wymienione w tym przepisie były niezbędne do należytego wykonywania zadań misji, ani nie uważa, że zakres przywilejów przewidziany w konwencjach o przywilejach ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych przestał być odpowiedni. Przedstawiciel Włoch poparł to stanowisko⁶².

Z podobnie krytyczną reakcją spotkał się projekt art. 67 (w konwencji art. 66) dotyczący przywilejów personelu technicznego, administracyjnego, ich rodzin oraz służby delegacji państw. Jeden z delegatów stwierdził nawet złośliwie, że intencją projektu jest „make everyone an ambassador”⁶³.

⁶² Zob. *Konferencja...*, s. 240—241.

⁶³ Zob. J. G. Fennessy: *The 1975 Vienna Convention...*, s. 67.

Czas trwania przywilejów uzależniony jest od kategorii reprezentantów. Przedstawiciele stali korzystają z przywilejów przez okres praktycznie nie ograniczony, tzn. tak długo, jak długo działają w misji. Natomiast członkom delegacji przywileje przysługują tylko w czasie ich działalności w delegacji wysłanej na wybraną sesję organu organizacji lub na konferencję. Po zakończeniu sesji delegacja kończy swoją działalność i tym samym wygasają przywileje jej członków.

Zakres czasowy niemal wszystkich przywilejów nie pokrywa się jednak z okresem wykonywania przez przedstawicieli państw ich funkcji. Osoby uprawnione zaczynają korzystać z przywilejów albo od momentu wjazdu na terytorium państwa siedziby, albo — gdy już znajdują się na jego terytorium — od momentu zawiadomienia państwa siedziby o ich nominacji. Związany z zakończeniem funkcji moment opuszczenia przez nie terytorium państwa siedziby powoduje także ustanie przywilejów (art. 38 i art. 68 konwencji z 1975 roku). Często przedstawiciele państw, udając się do organizacji lub powracając do swego kraju, przejeżdżają przez terytorium państwa trzeciego. W takiej sytuacji państwo trzecie powinno im zapewnić nietykalność i inne przywileje niezbędne do zapewnienia prawidłowego przebiegu tranzytu (art. 81 konwencji)⁶⁴.

Poważną rolę w ujednoliceniu podstaw prawnych i treści przywilejów przedstawicieli państw wiąże się z konwencją z 1975 roku. Ujęte w niej przywileje stałych przedstawicieli państw (w tym stałych obserwatorów) formułowane były pod wyraźnym wpływem odpowiednich postanowień konwencji o stosunkach dyplomatycznych. Przywileje delegatów państw (także obserwatorów) mają natomiast charakter zbliżony bardziej do przywilejów konsularnych lub przywilejów wynikających z konwencji o misjach specjalnych.

⁶⁴ W praktyce państwa trzecie nie zawsze respektowały ten przywilej. Można tu przytoczyć casus z 1967 r., kiedy to władze Wybrzeża Kości Słoniowej aresztowały na lotnisku w Abidżanie delegację Gwinei z ministrem spraw zagranicznych tego kraju na czele. Delegacja powracała tranzytem z V nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ — zob. J. M. Kołosow: *Odwietstwiennost w międzynarodnym prawie*, Moskwa 1975, s. 238.

Przedmiotem rozważań tej pracy było prawo dyplomatyczne obowiązujące w stosunkach państwo z organizacjami międzynarodowymi. Szczegółowy nacisk położono w niej na charakterystykę stosunków dyplomatycznych państw i organizacji; ustalenie treści norm prawa oraz uchwycenie podobieństw i różnic między nim a tradycyjnym prawem dyplomatycznym. Dokonano w związku z tym analizy odpowiednich umów międzynarodowych (tj. statutów, konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji oraz układów w sprawie ich siedzib), obowiązującego prawa zwyczajowego i praktyki; odpowiednich uchwał organizacji (tj. regulaminów ich głównych organów i niektórych rezolucji) oraz w niezbędnym zakresie także ustawodawstw wewnętrznych państw.

Wnioski

1. Ilościowy rozwój organizacji, a zwłaszcza organizacji powszechnych, doprowadził do objęcia ich członkostwem szerokiego kręgu państw. Zainteresowanie współpracą wielostronną na forum organizacji międzynarodowych wykazują wszystkie państwa, nawet nie będące ich członkami. Szczególne zainteresowanie pracami organizacji przejawiają nowo powstałe, często niewielkie państewka, które zamierzają przy ich pomocy rozwiązywać swoje różne kłopoty i sprawy.

2. Osiągnięcie statutowych celów organizacji wymaga stałego kontaktu i ścisłego współdziałania wszystkich państw członkowskich, a niekiedy (np. w ONZ) także państw spoza kręgu członków. Staje się to możliwe dzięki reprezentacjom wysyłanym przez państwa do organizacji. Reprezentacje państw w organizacjach międzynarodowych są nową formą dyplomatycznego powiązania dwu odmiennych podmiotów prawa międzynarodowego — państw i organizacji.

3. Pojawienie się tego nowego, nieznanego wcześniej powiązania zła-mało dotychczasowy monopol prowadzenia stosunków dyplomatycznych tylko przez państwa między sobą. W stosunkach dyplomatycznych państw i organizacji nie ma zastosowania zasada wzajemności, dobrze znana dy-plomacji tradycyjnej. Wynika to przede wszystkim z odmiennego zakre-su i charakteru podmiotowości państw i organizacji. Podmiotowość or-ganizacji jest określona statutem, ponadto brak jej własnego teryto-rium, co sprawia, że do pierwotnego układu państwo wysyłające — or-ganizacja włącza się trzecie ogniwo, tzn. państwo siedziby organizacji międzynarodowej. Zespół przepisów określający zasady powiązania wszystkich trzech ogniw tego układu można nazwać prawem dyploma-tycznym organizacji międzynarodowych.

4. Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw i organizacji określa cele, zasady i metody prowadzenia działalności dyplomatycznej państw w organizacjach. Szczegółową uwagę zwraca się przy tym na rodzaje reprezentacji, status prawny, przywileje i zadania przedstawicieli państw wysyłanych do organizacji międzynarodowych.

5. O rodzajach reprezentacji decydują dwa odmienne kryteria: czas trwania reprezentacji oraz charakter powiązania państwa z daną orga-nizacją. Zastosowanie pierwszego kryterium pozwala wyodrębnić stałe misje akredytowane przy organizacji jako całości na czas nie oznaczony i delegacje wysyłane na sesje poszczególnych organów i konferencje międzynarodowe. Członkostwo państwa w organizacji (lub jego brak) decyduje o charakterze powiązania tych dwu podmiotów także w sferze ich stosunków dyplomatycznych. Członkowie organizacji i jej organów lub uczestnicy konferencji wysyłają stałe misje lub delegacje. Państwa spoza kręgu członków mogą w określonych sytuacjach korzystać z misji lub delegacji obserwatorów.

6. Każde państwo ma prawo do reprezentacji w organizacji, do której należy i może w związku z tym ustanowić przy tej organizacji swą sta-łą misję. Wykształcone w praktyce prawo państw członkowskich do usta-nawiania stałych misji jest powszechne i bezwarunkowe — i chyba dla-tego nie zawsze potwierdza je statut organizacji. Natomiast każde ewen-tualne ograniczenie tego prawa powinno być wyraźnie wymienione w jej statucie i podane do wiadomości wszystkim państwom. W praktyce niemal wszystkie organizacje międzynarodowe korzystają ze stałych misji. Tyl-ko OJA nie zna tej instytucji. Utrzymaniem kontaktów z tą organizacją trudnią się misje dyplomatyczne państw afrykańskich akredytowane w Addis Abebie.

7. Prawo do reprezentacji w poszczególnych organach wynika ze statutu lub regulaminów organizacji i przysługuje wszystkim ich człon-kom. W organach plenarnych zasiadają delegacje wszystkich państw, bo

wszystkie one są członkami tych organizacji. W organach o ograniczonym składzie członkowskim automatycznie ograniczone jest także prawo do reprezentacji. Korzystają z niego tylko delegacje aktualnych członków tego organu. W wyjątkowych przypadkach, wyraźnie ujętych w przepisach organizacji, państwa nie będące członkami danego organu mogą także wysyłać swoje delegacje, zwane delegacjami obserwatorów.

8. Prawo do reprezentacji państw nieczłonkowskich ma charakter względny, zawsze uzależniony od przepisów lub praktyki danej organizacji. Zasada ta nie budzi zastrzeżeń w stosunku do organizacji regionalnych. Dopuszczenie obserwatorów spoza określonego regionu musi być każdorazowo poparte zgodą organizacji. Natomiast organizacje powszechne, zmierzające do objęcia swym zasięgiem wszystkich państw, powinny udostępnić swoje forum także państwom nieczłonkowskim. Rola powszechnych organizacji w rozszerzaniu ich działalności na państwa nieczłonkowskie musi być aktywna. Statutowa klauzula zakładająca powszechność organizacji powinna je obligować i zachęcać do opracowania i przyjęcia odpowiednich przepisów określających zasady współpracy z państwami nieczłonkowskimi.

9. Podstawy prawne ustanawiania i działalności misji i delegacji państw członkowskich i nieczłonkowskich mieszczą się albo w wyraźnych przepisach prawnych (konwencje, statuty, regulaminy, uchwały i układy organizacji), albo są rezultatem zaakceptowanej, często długotrwałej praktyki państw i organizacji. W pierwszym przypadku można mówić o tzw. „statutowej” drodze ustanawiania reprezentacji. Na takich podstawach są ustanawiane i funkcjonują delegacje państw wysyłane do organów większości organizacji międzynarodowych. Druga metoda, umownie nazwana „pozastatutową”, umożliwia działalność reprezentacji na podstawie ustalonej, wspólnej praktyki państw i organizacji. Korzystały z tej drogi państwa wysyłając swoje misje (także misje obserwatorów) do organizacji nie przewidujących w swych przepisach stałego powiązania z organizacją (np. ONZ i organizacje wyspecjalizowane).

10. Próbę ujednolicenia podstaw prawnych instytucji stałych misji i delegacji państw podjęła konwencja wiedeńska z 14 marca 1975 roku o reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi. Konwencja ta, mimo że jeszcze nie obowiązuje i chociaż niektóre jej postanowienia wywoływały sprzeciw państw siedzib, powinna stać się główną podstawą, niejako trzonem prawa dyplomatycznego w stosunkach państw z organizacjami.

11. Decyzja o utworzeniu, składzie oraz odwołaniu misji i delegacji należy w zasadzie do państwa wysyłającego. Ani organizacje, ani państwa siedziby nie biorą właściwie udziału w tym procesie. Nie mają tu także zastosowania niektóre instytucje obowiązujące w tradycyjnym

prawie dyplomatycznym, np. *agrément*, *persona non grata*, „osoba nie do przyjęcia”. Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi nie przewiduje podziału stałych przedstawicieli i delegatów na klasy dyplomatyczne. O ich precedencji decyduje porządek alfabetyczny nazw państw w danej organizacji, a nie — jak w stosunkach między państwami — data złożenia listów uwierzytelniających. Nie ma natomiast przeszkód, aby przejmować z tradycyjnego prawa dyplomatycznego dobre wzory ułatwiające dyplomatyczną działalność państw w organizacji i zarazem odpowiadające specyfice dyplomacji wielostronnej.

12. Pole działania i krąg problemów interesujących misje i delegacje jest znacznie szerszy niż zakres spraw przekazanych tradycyjnej placówce dyplomatycznej. Powoduje to konieczność wykorzystania, w szerszym nawet stopniu niż w dyplomacji tradycyjnej, czynnika fachowego. W tym celu włącza się, zwłaszcza w skład delegacji, ekspertów — specjalistów z dziedzin, którymi zajmuje się dana sesja czy konferencja międzynarodowa. Taka sytuacja wymaga pewnej zmiany w profilu kształcenia dyplomatów kierowanych do organizacji międzynarodowych. Ich fachowa wiedza powinna być wzbogacona podstawowymi wiadomościami z zakresu prawa dyplomatycznego i prawa organizacji międzynarodowych. Funkcje misji i delegacji w organizacji są delikatniejsze i trudniejsze do wypełnienia niż ustalone od dawna funkcje placówki dyplomatycznej. Oprócz obowiązku ochrony interesów narodowych na przedstawicielach państw spoczywa także odpowiedzialność za osiągnięcie celów i dbałość o interesy całej organizacji. Ich sytuacja staje się wyjątkowo trudna wówczas, gdy te interesy nie są zbieżne.

13. Wyraźne różnice między tradycyjnym prawem dyplomatycznym a prawem obowiązującym w stosunkach państw z organizacjami zaznaczają się także w procesie ich tworzenia. Twórcami norm tradycyjnego prawa dyplomatycznego są tylko i wyłącznie państwa. Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami tworzą obok państw także organizacje międzynarodowe, albo jest ono rezultatem wspólnego działania państw i organizacji. Samodzielny udział organizacji w tworzeniu tego prawa zaznacza się najczęściej w postaci regulaminów lub innych uchwał (np. rezolucja ZO ONZ nr 257 (III) z 1948 roku). Częściej organizacje tworzą to prawo wspólnie z państwami siedziby. Wynikiem takiego działania są układy w sprawie siedzib organizacji określające także pewne elementy statusu prawnego przedstawicieli państw. Indywidualne ustawodawstwo państw siedziby, zwłaszcza w zakresie przywilejów i immunitetów, także zalicza się do prawa dyplomatycznego w stosunkach państw z organizacjami. Główny obowiązek tworzenia takiego prawa spoczywa na samych państwach, a jego efektem są wielostronne

konwencje (najczęściej o przywilejach i immunitetach) oraz odpowiednie przepisy statutów organizacji. Nie ma natomiast w prawie dyplomatycznym państw i organizacji — odmiennie niż w tradycyjnej dyplomacji — umów dwustronnych, zawieranych przez państwa między sobą.

14. Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami nie jest jednolite. Z punktu widzenia teorii źródeł prawa międzynarodowego stanowi ono pewien konglomerat, w którym można wyodrębnić normy stanowione, ustalone, uchwalane i dodatkowo przepisy wewnętrzne państw.

15. Dyplomacja wielostronna i regulujące sposób jej prowadzenia prawo dyplomatyczne są nowymi, niedawno wykształconymi zjawiskami w życiu międzynarodowym. Prawo to zajmuje w systemie prawa międzynarodowego szczególne miejsce. Jest ono, i to nie podlega dyskusji, odrębną częścią szeroko pojętego prawa dyplomatycznego. Pozostaje także w ścisłym związku z prawem organizacji międzynarodowych, ponieważ stanowi część składową tzw. prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych. Te nowe zjawiska muszą z czasem doprowadzić do rewizji wielu tradycyjnych poglądów wiążących prawo dyplomatyczne niemal wyłącznie z dyplomacją między państwami. Trudno sobie wyobrazić rozwój stosunków między państwami bez dyplomacji bilateralnej, podobnie jak nie można uwierzyć w celową i skuteczną współpracę państw w ramach organizacji bez rozwiniętego i ustabilizowanego prawa dyplomatycznego, określającego zasady reprezentacji państw w tych organizacjach.

Dokumenty materiały

- Actes de la Conférence Générale de l'UNESCO*, I session, 1946.
- Assemblée Générale. Document Officiels. Résolutions: 257 A(III) 1948, Missions permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies.*
- FAO. Rapport de la II session de la Conférence*, 1946.
- FAO. Rapport du Conseil de la FAO*, XXIX, XXXVIII, XLI, XLIII, XLIV, XLIX session.
- Final Act of the Conference, Doc. A/CONF.67/15*, 14 March 1975.
- Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, 1964, 1965, 1967, 1968.
- „*Journal Officiel de la Société des Nations*” 1926.
- Konferencja Organizacji Obiediniennych Nacij po woprosu o predstaviteľstwie gosudarstw w ich otnoszeniach s mieždunarodnymi organizacijami*, Wiedeń 1975, t. I: *Oficialnyje otczety*, Nowy Jork 1975.
- Nations Unies. Revue de la Semaine, Communiqué de presse WS/633*, 16 November 1973.
- Official Records of the General Assembly*, XIII session.
- Peeslee A. J.: *International Governmental Organizations*, t. I—II, Haga 1961.
- Permanent Missions to the United Nations*, New York 1955, 1968.
- Podstawowe dokumenty RWPG*, wybór i oprac. B. W. Reutt, Warszawa 1972.
- Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa XXIII session*, Nations Unies, New York 1972.
- Repertory of Practice of United Nations Organs*, t. I—III, Nowy Jork 1955.
- Report of the Federal Council to the Federal Assembly concerning Switzerland's Relations with the United Nations*, 16 June 1969.
- „*United Nations Juridical Yearbook*” 1962.
- „*United Nations Secretariat, Office of Public Information. Press Releases*” 1960, t. 18.
- United Nations Legislative Series: Legislative Textes and Treaty Provision Concerning the Legal Status. Privileges and Immunities of International Organizations*, New York 1959.
- United Nations, Treaty Series*, t. 33, 67, 149, 194, 209, 215, 223, 250, 405.

Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław 1976.

„Yearbook of the International Law Commission” 1950, 1962, 1963, 1965—1969, 1971, 1973.

„Zbiór dokumentów”, pod red. J. Makowskiego, [PISM] Warszawa ...

Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych, pod red. S. Huberta, t. I: ONZ; t. II: Organizacje wyspecjalizowane; t. III: Organizacje regionalne, Warszawa 1961—1973.

Literatura

- Antonowicz L.: *Likwidacja kolonializmu ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964.
- Appathurai E. R.: *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, Bruksela 1975.
- Bailey S. D.: „Observer Status” at the United Nations, „The World Today” 1966, nr 12.
- Berezowski C.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966.
- Berdahl C. A.: *The Policy of the United Nations with Respect to the League of Nations*, Genewa 1932.
- Bierzanek R.: Wstęp, [w:] *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, t. III: *Organizacje regionalne*, Warszawa 1973.
- Bierzanek R.: *Zasada uniwersalności w ONZ*, SM 1968, nr 10.
- Bliszczenko I. P.: *Diplomaticzneskoje prawo*, Moskwa 1972.
- Bliszczenko I. P., Durdieniewski W. N.: *Diplomaticzneskoje i konsulskoje prawo*, Moskwa 1962.
- Bobrow R. L.: *O prawowej prirodzie Organizacji Obiediniennych Nacij*, SJMP 1959, Moskwa 1960.
- Bogdanow O. W.: *Prawowyje woprosy prebywania OON w SSZA*, Moskwa 1962.
- Bogdanow O. W.: *Priwilegi i immunitety OON*, SJMP 1959, Moskwa 1960.
- Bowett D. W.: *The Law of International Institutions*, Londyn 1963.
- Cahier Ph.: *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Mediolan 1959.
- Cahier Ph.: *Le droit diplomatique contemporain*, Genewa 1962.
- Clark G., Shon L.: *World Peace Through World Law*, Londyn 1967.
- Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paryż 1960.
- Dictionnaire Encyklopedique. Petit Larousse*, Paryż 1959.
- Diplomex. Noty i anegdoty dyplomatyczne*, Warszawa 1977.
- Ehrlich L.: *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.
- Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, pod red. Z. M. Klepackiego, Warszawa 1975.
- Fennessy J. G.: *The 1975 Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character*, AJIL 1976, nr 1.
- Fiumel de H.: *Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej*, Warszawa 1967.
- Frei H. P.: *De la situation juridique des représentantes des membres de la Société des Nations et ses agents*, Genewa 1929.
- Frowein J. A.: *The United Nations and Non-Member States*, IO 1970, nr 2.

- Ganiuszkin B. W.: *Diplomaticzeskoje prawo miezdunarodnych organizacii*, Moskwa 1972.
- Gerbet P.: *Conclusion*, [w:] *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Stasbourg et Bruxelles*, t. I, Bruksela 1971.
- Ghébali V. Y.: *Les délégations permanentes auprès de la Société des Nations*, [w:] *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, t. I, Bruksela 1971.
- Goodrich L.M., Hambro E.: *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Londyn 1949.
- Goy L.: *Le droit d'accès au siège des organisations internationales*, RGDI 1962, nr 2.
- Góralczyk W.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1977.
- Grabowska G.: *Obserwatorzy państw w Lidze Narodów*, PPA [Wrocław] 1975, t. VI
- Grabowska G.: *Obserwatorzy państw w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1978.
- Grabowska G.: *Uczestnictwo państw nieczłonkowskich w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, SM 1978, nr 3.
- Gross L.: *Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations*, IO 1962, nr 3
- Gross L.: *The United Nations and the Role of Law*, IO 1965, nr 3.
- Grotius H.: *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, Warszawa 1957.
- Hardy M.: *Modern Diplomatic Law*, Manchester 1968.
- Historia dyplomacji*, praca zbiorowa, Warszawa 1973.
- Hovet T.: *Bloc Politics in the United Nations*, Cambridge 1960.
- Hubbard P.U.: *La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation du Travail*, Paryż 1937.
- Hubert S.: *Prawo narodów*, t. I i II, Wrocław 1949.
- Jessup Ph.: *Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations*, RCADI 1956, t. I.
- Jessup Ph.: *International Parliamentary Law*, AJIL 1957, nr 2.
- Kelsen H.: *The Law of the United Nations*, Londyn 1951.
- Kłafkowski A.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979.
- Klepacki Z. M.: *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1978.
- Klepacki Z. M.: *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979.
- Klepacki Z. M.: *The Organs of International Organizations*, Warszawa 1978.
- Klepacki Z. M.: *Zachodnioeuropejskie organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1969.
- Klepacki Z. M., Ławniczak R.: *Rada Nordycka a współpraca i integracja państw skandynawskich*, Warszawa 1976.
- Kocot K.: *Konwencja w sprawie reprezentacji państw w stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi*, SM 1976, nr 9.
- Kocot K.: *Organizacje międzynarodowe*, Wrocław 1971.
- Kolasa J.: *GATT. Z zagadnień tworzenia i stosowania prawa handlu międzynarodowego*, Wrocław 1979.
- Kolasa J.: *Głosowanie w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, Wrocław 1973.

- Kolasa J.: *Regulamin Zgromadzenia Ogólnego ONZ*, PiP 1963, nr 10.
- Kolasa J.: *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, [w:] AUW. Prawo XXXII, Wrocław 1970.
- Kołosow J. M.: *Otwietstwiennost w mieżdunarodnom prawie*, Moskwa 1975.
- Kryłow B. S.: *Parlament burżuaznego gosudarstwa*, Moskwa 1963.
- Kurs mieżdunarodnego prawa w szesti tomach, praca zbiorowa, t. IV: *Osnownyje instituty i otrasli sowremiennogo mieżdunarodnego prawa*, Moskwa 1969.
- Labeyrie-Ménahem C.: *Des institutions spécialisées*, Paryż 1953.
- Lachs M.: *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958.
- Leoński Z., Ochendowski E.: *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1976.
- Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, t. I, Bruksela 1971; *Études de cas*, t. II, Bruksela 1973; *Les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies*, t. III, Bruksela 1975.
- Lewin D. B.: *Otwietstwiennost gosudarstw w sowremiennom mieżdunarodnom prawie*, Moskwa 1966.
- Libera K.: *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960.
- Lisner-Grabowska G.: *Obserwatorzy państw w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ*, [w:] AUW. Prawo XXXII, Wrocław 1970.
- Łukaszuk I.: *Mieżdunarodnaja organizaczi kak storona mieżdunarodnych dogoworow*, SJMP 1960, Moskwa 1961.
- Machowski J.: *Aspekty polityczno-prawne statusu stałych obserwatorów przy ONZ*, SM 1967, nr 1.
- Machowski J.: *Dyplomacja radziecka*, SM 1965, nr 12.
- Machowski J.: *Grupy „regionalne” w ONZ*, SM 1963, nr 1.
- Makarczyk J.: *Tworzenie organów pomocniczych a statuty organizacji międzynarodowych*, PiP 1972, nr 1.
- Makowski J.: *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1957.
- Malinin S. A.: *Juridiczeskaja priroda i prawowyj status specjalizirowannyh uczrieżdienij OON*, SGP 1968, nr 11.
- Minasjan M. N.: *Istoczniki diplotamiczeskogo prawa*, SJMP 1974, Moskwa 1976.
- Modżorian L. A.: *Subiekty mieżdunarodnego prawa*, Moskwa 1958.
- Morawiecki W.: *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971.
- Morawiecki W.: *Konstytucyjne podstawy stosunków międzynarodowych PRL*, PiP 1975, nr 4.
- Morawiecki W.: *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965.
- Morawiecki W.: *Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych*, PiP 1969, nr 1.
- Morozow G. I.: *Mieżdunarodnyje organizaczi*, Moskwa 1969.
- Mower G. A.: *Observer Countries: Quasi Members of the United Nations*, IO 1966, nr 2.
- Nahlik S. E.: *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Nahlik S. E.: *Narodziny nowożytniej dyplomacji*, Wrocław 1971.
- Nahlik S. E.: *Osobowe klauzule dyplotmatyczne. Konferencja wiedeńska 1961 a ustawodawstwo polskie*, PiP 1962, nr 2.
- Nahlik S. E.: *Podmiotowość organizacji międzynarodowych w świetle nauki radzieckiej*, PiP 1976, nr 10.

- Nahlik S.E.: *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967.
- Nascimento e Silva G. E.: *Diplomacy in International Law*, Leyden 1972.
- Nuccitelli N.: *Le fondement juridique des rapports diplomatiques entre le Saint-Siège et les Nations Unies*, Paryż 1956.
- Okularczyk H.: *Członkostwo organizacji wyspecjalizowanych*, Warszawa 1970.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych. Zbiór studiów prawno-międzynarodowych*, Wrocław 1971.
- Paszkowski M.: *Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1976.
- Paszkowski M.: *State przedstawicielstwa państw*, SM 1972, nr 2.
- Paździor B.: *Prawo państw nieczłonkowskich mianowania obserwatorów przy ONZ*, [w:] A UW. *Prawo XXXII*, Wrocław 1970.
- Paździor B.: *Wpływ Międzynarodowego Biura Pracy na konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Wrocław 1975.
- Perrin G.: *Les privilèges et immunités des représentants des États auprès des organisations internationales*, RGDIP 1956, nr 2.
- Pescatore P.: *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, t. II.
- Potter P. B.: *Permanent Delegations to the League of Nations*, Genewa 1930.
- Reteur P.: *Institutions internationales*, Paryż 1972.
- Rosenne S.: *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, „*Comunicazioni e Studi*” [Milano] 1966, nr XII.
- Rouppert L.: *Wystąpienie Indonezji z ONZ*, PiŻ 1965, nr 12.
- Rusk D.: *Parliamentary Diplomacy*, „*World Affairs Interpreted*” 1955, t. 26.
- Salmon J.: *Les représentations et missions permanentes auprès de la CEE et de l'Euroatom*, [w:] *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, t. I, Bruksela 1971.
- Simon P. S.: *Les doctrines américaines de la politique internationale et la doctrine de Monroe*, Bale 1960.
- Siotis J.: *Les missions permanentes accréditées à Genève et de la CNUCED*, [w:] *Étude de cas*, t. II, Bruksela 1973.
- Skubiszewski K.: *Les organisations regionales*, Strasburg 1966.
- Skubiszewski K.: *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, Poznań 1965.
- Sonnenfeld R.: *Ograniczenia kompetencji państw EWG*, Warszawa 1973.
- Sonnenfeld R.: *Przywileje i immunitety przedstawicieli państw w organizacjach międzynarodowych*, SM 1972, nr 12.
- Sonnenfeld R.: *Zasada „sprawiedliwego podziału geograficznego” przy wyborze niestałych członków Rady Bezpieczeństwa*, SM 1960, nr 3.
- Suchy J.: *Państwa Afryki a Organizacja Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Zagadnienia państwa i prawa współczesnej Afryki*, Warszawa 1965.
- Sutor J.: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1977.
- Sutor J.: *Przywileje i immunitety międzynarodowe*, Warszawa 1973.
- Śladkowski J.: *Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych*, Wrocław 1975.
- Szibajewa E. A.: *K woprosu kodifikacji prawa dogovorow s ucześciem meždunarodnyh organizacij*, SJMP 1974, Moskwa 1976.
- Szibajewa E. A.: *Specjalizirowannyje uczeżdżdenia OON*, Moskwa 1966.

- Tobin H.: *The Problem of Permanent Representations at the League of Nations*, „Political Science Quarterly” 1933, nr 4.
- Tupin R.: *Podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych*, SM 1978, nr 3.
- Tunkin G. I.: *Teoria międzynarodowego prawa*, Moskwa 1970.
- Tunkin G. I.: *Woprosy teorii międzynarodowego prawa*, Moskwa 1962.
- Uibopuu H. J.: *International Legal Personality of Union Republics of USSR*, ICLQ 1975, nr 4.
- Uszakow N. A.: *Subiekty sowremennogo międzynarodowego prawa*, SJMP 1964—1965, Moskwa 1966.
- Whitaker U.: *Mini-Membership for Mini-States*, „War and Peace Report” 1967, nr 4.
- Virally M.: *Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies*, AFDI 1958.
- Virally M.: *Les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève* [w:] *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, t. I, Bruksela 1971.
- Wolfke K.: *Great and Small States in International Law from 1814 to 1920*, Wrocław 1961.
- Wolfke K.: *Practice of International Organization and Customary Law*, PYIL 1966 — 1967.
- Zallet R.: *Diplomaticzeskaja służba*, Moskwa 1956.
- Zorin W. A.: *Osnowy diplomaticzeskoj służby*, Moskwa 1964.

Objaśnienia skrótów

| | |
|-------|--|
| AFDI | — „Annuaire Français de Droit International” |
| AJIL | — „American Journal of International Law” |
| AUW | — <i>Acta Universitatis Wratislaviensis</i> |
| IO | — „International Organizations” |
| ICLQ | — „The International and Comparative Law Quarterly” |
| PiP | — „Państwo i Prawo” |
| PiŻ | — „Prawo i Życie” |
| PPA | — „Przegląd Prawa i Administracji” |
| PZ | — „Przegląd Zachodni” |
| PYIL | — „Polish Yearbook of International Law” |
| RCADI | — „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International” |
| SGP | — „Sowieckoje Gosudarstwo i Prawo” |
| SJMP | — „Sowieckij Jeżegodnik Mieżdunarodnogo Prawa” |
| SM | — „Sprawy Międzynarodowe” |
| YILC | — „Yearbook of the International Law Commission” |
| RGDIP | — „Revue Générale du Droit Internationale Public” |

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО В ОТНОШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Содержание

Вместе с развитием международных организаций появилось много новых проблем, требующих решения не только в практике, но и в теории международного права. К этой группе несомненно относится вопрос представительства государств в международных организациях. Предметом данной работы является именно характеристика дипломатических отношений государств с международными организациями, а также анализ соответствующего этим отношениям дипломатического права.

Характеристика дипломатии государств в международных организациях представлена на фоне традиционных дипломатических отношений между государствами так, чтобы можно было уловить сходство и показать возможные различия между этими двумя формами дипломатии. Оценка источников дипломатического права международных организаций основана на анализе международных договоров, узального права, соответствующих постановлений организации, а также — в необходимом масштабе — внутреннего законодательства отдельных государств.

Рассмотрены также субъекты дипломатического права в отношениях государств с международными организациями, одновременно указаны различия между ними.

Представительство государств в организациях может принимать постоянную форму (постоянная миссия, постоянная миссия наблюдателя) или же временную (делегации, делегирование наблюдателей). В последующих разделах охарактеризованы постоянные миссии государств, а также делегации государств в организационные органы и на международные конференции.

Далее автор рассматривает вопросы, связанные с установлением и внутренней структурой миссий и делегаций. Решение об образовании, составе и отзыве миссии и делегации принадлежит, в основном, высылающему государству, а роль международной организации в этом процессе ничтожна.

В следующем разделе рассматриваются права и обязанности представителей государств. Перечисленные в нем особые правомочия и обязанности должны, как и привилегии представителей государств, облегчить выполнение заданий миссии и делегации, а также дать возможность правильно функционировать целой организации.

Многосторонняя дипломатия государств в организациях — это новое явление в международной жизни. Дипломатическое право в отношениях государств с международными организациями является также новой и обособленной частью широко понятого дипломатического права, а одновременно остается в тесной связи с правом международных организаций.

LE DROIT DIPLOMATIQUE DANS LES RELATIONS DES ÉTATS AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Résumé

Beaucoup de nouveaux problèmes exigeant les solutions non seulement dans la pratique mais dans la théorie du droit international ont paru avec le développement des organisations internationales. Dans ce groupe participe sans doute la question de la représentation des états dans les organisations internationales.

C'est une caractéristique des relations diplomatiques des états avec les organisations internationales et l'analyse du droit international y correspondant qui font l'objet de cet ouvrage.

La caractéristique de la diplomatie des états dans les organisations internationales a été effectuée à base de traditionnelles relations diplomatiques entre les états dans la façon de saisir des analogies et démontrer les différences éventuelles entre ces 2 formes de la diplomatie. À la base de l'analyse des traités internationaux, du droit d'usage, des résolutions convenables des organisations et — dans une sphère indispensable — de la législature intérieure des états singuliers, on a fait la critique des sources du droit diplomatique des organisations internationales.

Ensuite on a discuté les sujets du droit diplomatique dans les rapports des états avec les organisations internationales indiquant en même temps les différences entre eux.

La représentation des états dans les organisations peut prendre soit la forme constante (les missions permanentes, les missions permanentes des observateurs) soit la forme à temps (les délégations, les délégations des observateurs).

Dans les chapitres suivants on a caractérisé les missions constantes des états et les délégations des états dans les organes de l'organisation et dans les conférences internationales.

Puis l'auteur considère les problèmes liés avec l'établissement et la structure intérieure de la mission ou délégation. La décision sur la formation, composition et revocation de la mission et de la délégation en principe est à l'état expéditeur, le rôle de l'organisation intérieure est, en ce cas insignifiant. Le chapitre suivant traite de droits et de services des représentants des états.

Les autorisations détaillées et les services mentionnés ont, de même que les privilèges des représentants des états, faciliter la réalisation des charges de la mission et de la délégation et permettre du fonctionnement convenable de l'organisation.

La diplomatie multilatérale des états dans les organisations s'est un phénomène nouveau dans la vie internationale. Le droit diplomatique dans les rapports des états avec les organisations internationales c'est aussi une nouvelle et caractéristique partie du droit diplomatique au sens large. Toutefois il reste dans une relation étroite avec le droit des organisations internationales.

PROJEKT OKŁADKI I STRONY TYTUŁOWEJ
TOMASZ JURA

REDAKTOR
ELŻBIETA GISZTER

REDAKTOR TECHNICZNY
LECH DOBRZAŃSKI

KOREKTOR
HELENA NAKONIECZNY

COPYRIGHT © 1980
by UNIWERSYTET ŚLĄSKI

WSZELKIE PRAWA ZASTRZEŻONE

Wydawca
UNIWERSYTET ŚLĄSKI
UL. BANKOWA 14, 40-007 KATOWICE

Nakład: 450+38 egz. Ark. druk. 12,5. Ark. wyd.
14,87. Papier druk. III kl., 80 g, 70×100. Oddano
do drukarni w grudniu 1979 r. Podpisano do
druku i druk ukończono w kwietniu 1980 r.
Zam. 12/80 S-17 Cena zł 45,—

DRUKARNIA UNIWERSYTETU ŚLĄSKIEGO
ul. 3 MAJA 12, 40-096 KATOWICE

Ostatnio
w WYDAWNICTWIE
UNIwersytetu śląskiego
z dziedziny
PRAWA
ukazały się:

Kazimierz Marszał
PRZEBIEG PROCESU KARNEGO

STUDIA IURIDICA SILESIANA, T. 5
pod redakcją Maksymiliana Pazdana

STUDIA IURIDICA SILESIANA, T. 6
pod redakcją Karola Podgórskiego

PROBLEMY PRAWA PRZEWOZOWEGO, T. 2
pod redakcją Mieczysława Sośniaka

PROBLEMY PRAWNE HANDLU ZAGRANICZNEGO, T. 4

PROBLEMY PRAWA KARNEGO, T. 5

Jan Grabowski
OCHRONA INTERESÓW PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO
WOBEĆ DECYZJI ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ

PROBLEMY PRAWA WYNAŁAZCZEGO I PATENTOWEGO, T. 6
pod redakcją Michała Staszkiwa

w najbliższym czasie
ukazą się:

ZAGADNIENIA PRAWNE ESKPORTU KOMPLETNYCH OBIEKTÓW
PRZEMYSŁOWYCH
pod redakcją Maksymiliana Pazdana i Andrzeja Tyneła

Z PROBLEMATYKI PRAWA PRACY I POLITYKI SOCJALNEJ, T. 3
pod redakcją Tadeusza Zielińskiego

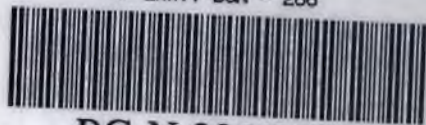
Genowefa Grabowska

Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH BŁĘDÓW DOSTRZEŻONYCH W DRUKU

| Strona | Wiersz | | Jest | Powinno być |
|--------|---------|---------|------------------------------|------------------------------|
| | od góry | od dołu | | |
| 8 | 8 | | państwo | państwa |
| 14 | 15 | | znaczenia | znaczenie |
| 18 | 18 | | punktów | punktu |
| 24 | | 12 | organizations | organisations |
| 34 | | 4 | Nascimento | Nascimento e |
| 39 | 12 | | pełnomocnictwa ³⁴ | pełnomocnictwa ²⁴ |
| 50 | 1 | | zarządzeniami | zarządzającymi |
| 68 | | 21 | Organizacji | Organizacji" |
| 69 | | 16 | Zgromadzenie | „Zgromadzenie |
| 80 | | 2 | s. 171 | s. 271 |
| 89 | | 5 | rozdz. II. | rozdz. II, s. 41. |
| 89 | 4 | | całość | całości |
| 105 | | 5 | Unites | United |
| 132 | | 7 | AJIL 1967 | AJIL 1976 |
| 167 | | 1 | s. | s. 177 |
| 167 | | 13 | card | Card |
| 168 | 4 | | Sekretarati | Sekretariat |
| 174 | 18 | | delegatom | delegacjom |
| 177 | 12 | | zrozumienia | zrównoważenia |
| 177 | 13 | | osób | osób |
| 183 | 2 | | państwo | państw |
| 194 | | 6 | Cour | Cours |

nr inv.: BGN - 286



BG N 286/353